

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA
QUESTION DE L'HYGIÈNE

ET LE
DROIT DE PROPRIÉTÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

*Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Lyon
Le Lundi 18 Novembre 1907*

PAR

Stéphane GAYET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Président : M. JEAN APPLETON, *professeur.*
Suffragants : { MM. GARRAUD, } *professeurs.*
 { BROUILHET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT DE LYON

MM.

CAILLEMER, C. *, I. Q, doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.

MABIRE, *, I. Q, professeur honoraire.

THALLER, I. Q, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. Q, professeur honoraire.

GARRAUD, I. Q, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. Q, professeur de Droit romain.

FLURER, I. Q, professeur de Droit civil, assesseur du doyen.

COHENDY, *, I. Q, professeur de Droit commercial.

PIC, I. Q, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), A. Q, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. Q, professeur d'histoire générale du Droit français.

BOUVIER, A. Q, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. Q, professeur d'histoire du Droit public.

JOSSERAND, A. Q, professeur de Droit civil.

BROUILHET, A. Q, professeur d'Économie politique.

HUVELIN, professeur de Droit romain.

LÉVY, professeur de Procédure civile.

GONNARD, professeur de Doctrines économiques et Économie politique

MARTIN, chargé d'un cours de Droit romain.

BECQ (L.), I. Q, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA
QUESTION DE L'HYGIÈNE

ET LE
DROIT DE PROPRIÉTÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

*Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Lyon
Le Lundi 18 Novembre 1907*

PAR

Stéphane GAYET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

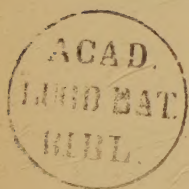
Président : M. JEAN APPLETON, professeur.

Suffragants : { MM. GARRAUD, } professeurs.
 { BROUILHET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907



INTRODUCTION

En entreprenant cette étude nous n'avons pas eu l'intention d'ajouter quelque chose aux commentaires déjà nombreux qui ont été publiés sur la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. Encore moins voulons-nous borner notre travail à une compilation des auteurs de ces commentaires. A vrai dire, cette loi récente n'est point le but de notre recherche, elle en est bien plutôt le moyen. Parmi tant de textes législatifs promulgués au cours de ces dernières années, il en est peu, par quoi, mieux que par la loi du 15 février 1902, se manifeste la tendance inflexiblement réglementaire de notre époque. Et c'est pourquoi nous l'avons choisie pour essayer, par elle, de comprendre et aussi d'apprécier un des plus frappants parmi les modernes phénomènes sociaux.

Une loi sur l'hygiène publique présente, à ce point de vue, et comme moyen d'observation, bien des avantages. Tout d'abord, elle est un résultat juridique du grand essor intellectuel de notre temps. Il est impossible, en droit ou plus largement en sociologie, de ne pas placer au

premier rang, parmi les facteurs de notre évolution, les immenses progrès réalisés par la science. En matière de réglementation c'est précisément sur ces progrès que le législateur appuiera la légitimité des prescriptions qu'il édicte. Il ne nous paraîtra raisonnable, en ordonnant, que si l'efficacité de ses conseils et le bien-fondé de sa volonté ont, par ailleurs, reçu l'éclatante consécration de la preuve telle que peut la fournir le laboratoire du savant. Ceci qui est vrai pour tous les ordres, ou à peu près, de législation, l'est encore, et plus particulièrement pour ce qui concerne l'hygiène. Aussi bien, à la base de notre loi, trouve-t-on les théories de Pasteur, vulgarisées à l'infini — déformées souvent aussi par cette vulgarisation — mais enfin connues, dans leurs très grandes lignes, par la majeure partie du public. Tous ceux qui ont travaillé, de près ou de loin, à cette législation, ont débuté par un hommage au nom glorieux de Pasteur, et se sont réclamés de ses découvertes pour justifier leur effort. Mieux encore, les promoteurs du mouvement eux-mêmes étaient des savants, de ceux qu'on appelle hygiénistes. Ils en ont montré la nécessité, l'urgence, ont fait valoir les résultats heureux que, dans l'intérêt de tous, il était possible d'obtenir, ont collaboré à la mise en pratique de ce qui était jusqu'ici pure théorie. C'est donc un intérêt capital de la loi du 13 février 1902 que d'être à ce point de vue une loi-type; celle peut-être qui, parmi toutes les autres, révèle le mieux l'intime union de la science, si fort honorée aujourd'hui, avec le droit.

Elle a, toujours dans le même ordre d'idées, d'autres mérites. Et d'abord elle n'est point spéciale. Nous entendons par là qu'elle intéresse tout le monde et n'est pas faite comme le sont, par exemple, les lois dites ouvrières, à l'usage d'une catégorie seulement de citoyens ; à savoir ceux qui sont salariés ou ceux qui sont patrons. Et surtout, elle fait mieux que d'effleurer, elle pose, avec une précision singulière, le très gros problème du droit de l'individu en présence du droit de la collectivité. Elle soulève ici un conflit redoutable ; oblige tout esprit qui veut voir clair à le résoudre dans un sens ou dans l'autre, mais avec netteté. Et il faut bien avouer que, nulle part ailleurs, les partisans d'une réglementation rigide n'ont trouvé des arguments plus puissants, et n'ont apporté d'aussi bonnes raisons à l'appui de leurs doctrines.

Voilà, en quelques mots, pourquoi la loi sur la protection de la santé publique s'offrait d'elle-même, pour étayer une étude où l'on se proposait d'envisager la lutte entre deux entraînements humains qu'on désigne par deux mots imparfaits l'un et l'autre et par trop insuffisants : individualisme et socialisme.

Il y a lieu d'ajouter que, présenté ainsi, notre travail paraîtrait ambitieux. Au vrai, il se compose seulement de quelques réflexions inspirées par ce que nous avons appris. Il serait plus exact de dire, en manière d'introduction, que nous nous sommes emparés d'un texte de loi pour les formuler d'une façon qui ne fût point abstraite. Les

questions auxquelles elles veulent toucher sont en effet si complexes, qu'on éprouve mille difficultés même à les exprimer. Les exprimer parfaitement ce serait presque les avoir résolues. Et c'est à quoi personne, que nous sachions, n'est encore parvenu.

Il est une idée cependant sur laquelle nous n'avons point de doute et dont la netteté nous autorisait à entreprendre ce modeste travail qui n'en est, proprement, qu'une déduction. Cette idée la voici : Il n'y a pas contradiction, comme on l'a maintes fois répété, entre l'état de la science et l'état de notre législation. Il y a seulement entre celle-ci et celle-là une différence inévitable et normale. Le savant n'a rien à perdre et a, au contraire, tout à gagner à se lancer dans les spéculations les plus hardies, à envisager les hypothèses les plus audacieuses. Le législateur ne peut pas, ne doit pas l'y suivre de trop près. L'un précède l'autre, et il convient que ce soit à bonne distance, car si l'expérience du laboratoire vient à ne pas réussir cela cause très peu de mal, tandis qu'il y a un mal très grand à hasarder d'imprudentes expériences sociales. Le cerveau qui pense rencontre moins d'obstacles que les membres qui agissent, parce que le premier se meut dans l'infini impondérable, tandis que les seconds se meuvent dans la matière qui pèse toujours, elle, et parfois pèse d'un poids très lourd.

Et voici que, de notre temps, chacun parle de progrès et s'éprend d'un étrange idéal. Parce que de grands esprits nous ont fait entrevoir un milieu où ne pourraient

se développer les germes désormais connus de quelques maladies contagieuses, ne rêve-t-on pas de réaliser à l'instant ce milieu et de nous y faire vivre, au besoin malgré nous ! C'est une noble ambition, mais combien chimérique ! A-t-on bien pesé quels soins devait prendre le savant pour atteindre cet absolu dans son éprouvette, et a-t-on suffisamment comparé cette éprouvette à la grande cité, au territoire tout entier, où il s'agit d'obtenir les mêmes immunités ? Et en réduisant cette interrogation à des proportions moins excessives, a-t-on bien tenu compte de la quantité énorme de labeurs et de forces qui sont accumulés sur notre sol, qui ont fait les villes où nous vivons, qui sont un passé dont quelques parcelles ont certainement vieilli, tout en se transformant toujours, mais un passé auquel, malgré nous peut-être, et malgré toutes les législations les plus progressives qu'il nous plaira de concevoir, nous devons rester rivés parce que nos forces ne nous permettent pas de l'abolir ?

Sans doute, ce passé nous pouvons le modifier, mais lentement. On a dit que la plus belle conquête de notre temps était d'avoir passé de la notion « de l'absolu à celle du relatif », et il nous semble que cette conquête est moins assurée qu'on ne le prétend, puisque l'équilibre est si difficile à obtenir entre les conceptions de notre intelligence et les réalisations de notre activité.

Certes, sachant ce que nous savons depuis Pasteur, il ne faudrait point demeurer impassibles et attendre du

INTRODUCTION

temps des résultats que nous devons à nos seuls efforts ; mais il ne faut pas davantage vouloir des résultats immédiats et complets, sans quoi nous risquerions de tout compromettre pour ne rien obtenir.

Et, au surplus, cela est si vrai qu'en étudiant la loi qu'il allait voter, le législateur s'est trouvé, tout de suite, en présence d'un formidable écueil bien des fois abordé depuis quelques années, fort battu en brèche, mais non pas encore disparu. Il fallait légiférer ; mais tous les rapporteurs des projets de loi sur l'hygiène publique l'ont vu et l'ont dit : en légiférant il fallait sauvegarder le principe de la propriété privée. Malheureusement, il ne suffisait point d'en sauvegarder le principe. C'est la réalité surtout qui importe ; et il est à craindre qu'en lui portant ici une légère atteinte, en lui faisant subir là, une imperceptible modification, on l'amoindrisse ce droit de propriété, jusqu'à le rendre méconnaissable, jusqu'à n'être plus que l'ombre de lui-même, un droit de propriété bâtarde et tel qu'il vaudrait mieux, pour nous, qu'il ne fût pas.

A moins encore que cette notion de propriété soit si ancrée au fond de nous-mêmes que toutes les tentatives faites pour l'atteindre ne parviennent qu'à la consolider ; que les textes de loi se brisent contre elle, impuissants à l'entamer et fatalement destinés à rester lettre morte aussi longtemps que leurs auteurs ne reconnaîtront pas, à la manière de ceux qui écrivirent la Déclaration des Droits de l'homme, ce qu'elle a d'intangible et peut-être de sacré.



Quant au plan de notre travail, il nous a paru logique d'adopter le suivant : Délaissant dans la loi tout ce qui n'est pas en rapport direct avec notre sujet, c'est-à-dire toutes les parties où le conflit entre le droit du propriétaire et l'intérêt social n'est pas soulevé, nous nous bornerons à l'étudier là où le phénomène apparaît. Nous observerons en elle, seulement, les articles intéressant l'hygiène de l'habitation. Ces limites tracées, nous examinerons tout d'abord dans quel état se trouvait au regard de l'hygiène, la législation antérieure à la loi du 15 février 1902. Nous verrons pourquoi cette législation fut si souvent attaquée, comment elle pouvait à bon droit, peut-être, se défendre, comment elle procédait d'une certaine logique, et avait cette qualité, primordiale, nous semble-t-il, d'être née au fur et à mesure des besoins, de présenter dans sa confusion même une souplesse plus grande, une adaptation plus facile à la pratique des choses, qu'une œuvre d'ensemble, didactique, impérieuse et d'une application par cela même difficile.

Cette première recherche achevée, nous observerons les législations étrangères et constaterons d'abord que, contrairement à ce qui se passe d'ordinaire, la France n'est point à l'avant-garde des réformateurs en matière d'hygiène. Nous verrons quelles mesures énergiques nos voisins n'ont pas craint de prendre dans l'intérêt de la salubrité publique. Mais, et notamment pour l'Angleterre,

dont la législation à cet égard est certainement la plus originale et la plus complète, nous nous arrêterons à considérer les garanties offertes aux droits individuels, par les mœurs et les coutumes locales.

Enfin, dans une troisième partie, revenant au texte français, envisageant la réforme, nous nous apercevrons qu'elle est minime en somme, moins importante que ne semblait le promettre le bruit mené autour de la loi du 15 février 1902. Nous constaterons surtout que l'hygiène générale du logement n'en sera pas sensiblement modifiée chez nous, mais qu'une brèche importante, dangereuse à notre avis, aura été faite au droit de propriété, cette base certaine et solide de notre état social.

Nous nous garderons de conclure formellement pour terminer. De conclusion, il n'en est pas dans un pareil ordre d'idées. C'est une impression personnelle que nous donnerons plutôt, sans essayer de la traduire en une formule « *ne varietur* ». Tout se modifie, le spectacle se renouvelle si vite, les faits se précipitent, se démentent si volontiers eux-mêmes, qu'il faudrait, pour établir une théorie définitive, une autorité et une compétence qui sont bien loin de nous appartenir. Et puis, est-il au monde quelque chose de définitif ? Nous tâcherons de garder ce sens de la « relativité » auquel, plus haut, nous avons fait allusion, et serons satisfaits d'avoir noté un aspect momentané, par lequel l'œuvre législative de notre époque tiendra une place singulièrement originale dans l'histoire de l'avenir.

CHAPITRE I

LA LÉGISLATION FRANÇAISE RELATIVE A L'HYGIÈNE

DES HABITATIONS

ANTÉRIEUREMENT A LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902

La question de l'hygiène des logements, encore qu'elle ait emprunté une acuité plus grande aux découvertes scientifiques de la seconde moitié du XIX^e siècle, n'est point absolument neuve. Sans que le législateur ait déterminé d'une manière très précise leurs attributions à cet égard, les maires trouvaient, dans les textes d'où ils tirent leurs pouvoirs généraux, le moyen d'intervenir chaque fois que l'insalubrité trop caractérisée d'un immeuble mettait en danger de vie les habitants de la commune ou seulement celle des voisins immédiats.

Question de police, nous le verrons. La loi du 14 décembre 1787 (art. 50), celle des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, reproduites toutes deux, sous réserve de quelques modifications par les articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884, disposaient sur ce point. Voici comment s'expriment les derniers de ces textes, ceux qui sont aujourd'hui en vigueur :

Article 91. — Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale... et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

Article 94. — Le maire prend des arrêtés à l'effet : 1° d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; 2° de publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

Article 97. — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;..

6° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure(1).

(1) Ces textes n'étaient pas applicables à la ville de Paris qui

Telles étaient les dispositions législatives dans lesquelles les maires puisaient et puisent encore leur droit de réglementation en matière d'hygiène publique. On remarquera que leurs pouvoirs, pour vagues et assez mal définis qu'ils paraissent, sont néanmoins très larges. Chargés de la police sur le territoire qu'ils administrent, on prend soin d'ajouter que cette police comprend tout ce qui touche à la salubrité publique, et à bien des points de vue c'était dire assez pour permettre tous les progrès. Si nous examinons d'un peu près cette fonction du maire, nous voyons qu'elle consiste surtout, en temps ordinaire, à veiller sur le maintien en état de propreté des rues et de l'extérieur des édifices. C'est là évidemment que l'action des pouvoirs publics doit d'abord s'exercer. Partout où la police a le droit et le devoir d'intervenir, elle portera son attention sur ce qui intéresse l'hygiène générale du groupement.

En cas d'épidémie, le maire aura des pouvoirs encore plus étendus. « Il préviendra et fera cesser par des précautions convenables, les fléaux calamiteux. » Ces précautions peuvent être et seront laissées à son appréciation. Ici, les idées scientifiques joueront un grand rôle.

restait soumise à la législation antérieure. Mais les pouvoirs du Préfet de la Seine et ceux du Préfet de police, tels qu'ils résultaient des lois des 16-24 août 1790, du 18 juillet 1837, du 24 juillet 1839 et des décrets des 25 mars 1852 et 10 octobre 1859 étaient sensiblement les mêmes. La loi du 15 février 1903 a d'ailleurs, dans ses articles 22 et suivants, très nettement réglé la situation en ce qui concerne l'administration sanitaire de Paris.

Ces précautions qu'il doit prendre, elles seront indiquées au maire par des conseils compétents sur ces matières spéciales. Que si, par ignorance ou négligence, il ne prend nulle précaution, ou en prend d'inutiles ou de malencontreuses, l'autorité supérieure est là pour se substituer à lui, et accomplir le devoir qu'il n'accomplit pas ou accomplit mal. Car, c'est ici la règle administrative commune (art. 99 de la loi du 5 avril 1884), le préfet, outre son droit d'agir pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, peut encore, après avoir, sans résultat, mis le maire en demeure de prendre les mesures qu'il juge indispensables, les prendre en son lieu et place.

Ainsi armée, il semble bien que l'administration pourra faire beaucoup en matière d'hygiène. Mais voyons de près où son action va pouvoir se porter.

A) Bâtiments à construire.

Tout d'abord, à l'aide des seuls textes que nous venons de citer, elle pourra veiller à l'observation des règles essentielles, chaque fois qu'il s'agira d'un immeuble à bâtir. Il est de toute évidence que l'intervention des pouvoirs publics ne porte ici atteinte à aucun droit acquis. Disons même qu'elle ne heurte aucun intérêt sérieux et vraiment respectable. Celui qui entreprend la construction d'une maison doit se soumettre aux prescriptions imposées. Il y a bien d'autres raisons que des

raisons d'hygiène pour exiger d'un propriétaire qu'il édifie suivant un plan arrêté à l'avance par l'autorité supérieure, qu'il ne donne pas à ses constructions une élévation qui risquerait de priver ses voisins d'air et de lumière... etc...

Un édit de décembre 1607 exige qu'avant de bâtir, les propriétaires aient obtenu : « le congé et alignement du grand-voyer » (Article 5). Un arrêt du Conseil du roi, du 27 février 1763, porte qu'il faut demander, à l'autorité compétente, la permission de bâtir et l'alignement individuel. Ces textes sont encore en vigueur aujourd'hui. Il appartient certainement à l'administration de subordonner l'autorisation qu'elle donne à l'accomplissement de certaines conditions. À elle de les imposer. Mais il y a mieux : si, en règle générale, s'étant fait délivrer l'autorisation de bâtir et l'alignement individuel, le propriétaire peut construire à sa guise et sans faire approuver ses plans, il n'en est pas ainsi partout. Un décret du 26 mars 1852, dans son article 1^{er} a disposé ainsi : « Il (le constructeur) devra pareillement adresser à l'administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité.... »

Sans doute ce décret est spécial à Paris ; mais nous lisons dans l'article 9. « Les dispositions du présent décret pourront être appliquées à toutes les villes qui en feront la demande, par des décrets spéciaux rendus dans

la forme des règlements d'administration publique.»

C'est dire que toute administration qui désirera exercer un contrôle sur les projets de construction à élever dans toute l'étendue de son ressort, n'aura qu'à en faire la demande, pour que ce pouvoir de surveillance et ce moyen d'exercer une action préventive lui soient immédiatement conférés (1).

Voici donc qui devra satisfaire les hygiénistes. Depuis plus d'un demi-siècle, l'autorité, en ce qui concerne les immeubles à bâtir, dispose de la faculté très large d'exiger la stricte observation des principes qu'ils établissent. Faut-il en passant s'arrêter à une réflexion ? Combien nos villes seraient propres et salubres à l'extérieur comme à l'intérieur des habitations, si l'administration avait fait usage des pouvoirs si larges qu'elle détient. Combien, en effet, de quartiers entièrement neufs dans presque toutes les agglomérations ? Et combien dans les quartiers anciens, deviennent rares les immeubles dont la construction remonte à plus de 50 ans ? Dans tous les cas, si l'œuvre n'était pas achevée aujourd'hui, elle ne saurait tarder à l'être, et les foyers d'infection deviendraient de plus en plus exceptionnels. Constatons seulement que les textes ont fait défaut moins que la volonté de les appliquer.

(1) Pour obtenir le bénéfice de l'application de l'article 4 du décret du 26 mars 1852, il suffisait de soumettre le projet à une enquête, d'obtenir du Conseil municipal une délibération motivée, de transmettre au préfet qui envoie le dossier avec son avis au Ministre de l'Intérieur, chargé de saisir le Conseil d'Etat.

Nous reviendrons sur ce point, car il paraît capital ; et nous aurons maintes occasions d'en reconnaître l'importance.

Remarquons encore que la jurisprudence avait une tendance à se montrer extrêmement large dans l'interprétation des textes dont nous venons de parler. Si les propriétaires des maisons non construites sur la voie publique sont dispensés de l'autorisation de construire et de l'obtention d'un alignement individuel qui n'aurait plus d'objet, ils restent, dans tous les cas, soumis aux prescriptions qui leur sont faites par le maire dans l'intérêt de l'hygiène et de la sécurité publiques (Voir Cass. 6 décembre 1886, aff. Bénard.)

Voici donc un ensemble de possibilités qui mettent aux mains du maire, en ce qui concerne les constructions projetées, tous les moyens de faire respecter les lois de l'hygiène, sans pour cela porter atteinte à aucun intérêt vraiment grave ou sérieux.

De nombreuses applications ont été faites, en jurisprudence, de ce principe relatif aux maisons à bâtir. En ce qui concerne, par exemple, la hauteur des maisons, la Cour de cassation a jugé maintes fois que les arrêtés municipaux étaient obligatoires pour les constructeurs. Des arrêtés rendus sous la Restauration (Jacquemont, 30 mars 1827; Payer et Jacquemont, 7 décembre 1827), d'autres ultérieurs, affirment que le pouvoir de réglementer la hauteur des maisons ressort essentiellement au droit de voirie (Aff. Langlois, 8 août 1833). Un arrêt du

3 janvier 1844 (aff. Manigol), marque bien nettement que « cette mesure a pour objet d'assurer la sûreté et la salubrité de la cité ».

Sur le mode de construction à employer, les maires ont encore une facilité très grande d'action. Ils l'ont en vertu de leurs pouvoirs généraux de police, confirmés avec soin par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Les dispositions réglementaires porteront notamment sur les fondations, la couverture des bâtiments, l'épaisseur des murs, l'établissement des tuyaux de fumée, etc.

Il faut admettre que nous pénétrons ici dans des questions techniques sur lesquelles beaucoup d'administrations municipales hésiteront à réglementer. Crainte de se méprendre ou recul négligent devant un souci nécessaire ? qu'importe ! Il appartient d'abord à l'autorité supérieure de les contraindre à remplir ce premier et essentiel devoir, au besoin de se substituer à elles. Il appartient aussi au ministère de l'Intérieur, auprès duquel existent les grands conseils compétents de plus en plus multipliés en France, de fournir aux maires des modèles de réglementation, des renseignements utiles, tout ce qui, allégeant ou facilitant leur travail, les encouragera à l'exécuter. En fait, il existe, à Paris et dans bien des grandes villes, des règlements dont les principales dispositions pourraient être édictées dans toutes les communes, avec les modifications, légères d'ailleurs et peu difficiles à concevoir, que nécessiteraient les particularités locales. Toutes les fois que de semblables règlements ont été édic-

tés, toutes les fois que, s'appuyant sur leurs textes, les maires ont fait un raisonnable emploi de leur autorité, la jurisprudence de la Cour de cassation a délibérément sanctionné leurs prescriptions. C'est ainsi, d'ailleurs, que s'est constituée, au cours du XIX^e siècle, la réglementation générale des constructions ; obligation de bâtir en pierre ou en brique, prohibition de matériaux inflammables pour la couverture des maisons, etc., etc... Une jurisprudence considérable a autorisé et approuvé sur tous ces points la plus minutieuse réglementation. Il s'agit toujours, bien entendu, des maisons à construire. Comme sanction, la démolition de l'immeuble irrégulièrement édifié. On dira que c'est, à tous les points de vue, une pénalité bien lourde et contraire à tous les principes économiques. Cependant elle a été prononcée plusieurs fois, et, si on peut soupçonner bien des municipalités d'être entrées avec les propriétaires dans la voie bienfaisante des accommodements, il suffit que le principe ait été posé pour que la réglementation qu'il sanctionne soit envisagée comme importante et solide. — En outre, et dans le cas même où l'on n'en voudrait pas venir à la démolition, reste l'amende, forte assez pour assurer l'efficacité de l'arrêté municipal.

Voici donc, en ce qui concerne les édifices encore à bâtir, une organisation complète et minutieuse de la défense de l'intérêt public à l'encontre des volontés, souvent des fantaisies incommodes ou dangereuses, des particuliers. Dira-t-on que l'Administration était mal armée ?

Non, sans doute, puisque nous venons d'exposer que ses droits étaient très larges. Il n'y fallait, pour les exercer, qu'une main ferme et une équitable énergie. Dira-t-on que l'individu, au contraire, était mal protégé ? Non encore, sans doute, puisque toutes les fois que l'autorité municipale semblait vouloir empiéter sur le droit de propriété, la justice était là pour la contenir dans les bornes raisonnables.

Cela est d'évidence toutes les fois qu'il s'agit de simples permissions de bâtir. Si l'on envisage dans les villes où s'appliquait le décret de 1832, à Paris en particulier, puisqu'en notre matière Paris peut être la ville type, l'application de cette mesure qui consiste à soumettre, avant que de les exécuter, les plans de la maison à l'administration, on pourrait craindre que, dans un intérêt d'embellissement de la cité, ou plus simplement par routine, par système préconçu, des agents trop zélés mettent obstacle aux progrès de l'art de bâtir, imposent des modifications inutiles, enjoignent des précautions onéreuses et superflues.

Ce serait là une vaine terreur. Comme toute décision administrative, celle qui ordonne des changements aux projets présentés à l'agrément des services municipaux est susceptible de recours. C'est d'abord l'appel au ministre. A Paris, par exemple, sur refus du Préfet de délivrer l'autorisation de bâtir conformément aux plans déposés, le constructeur devra, s'il juge le refus injustifié, s'adresser au Ministre de l'Intérieur puis au Conseil

d'Etat. Il est vrai que l'article 4 du décret du 26 mars 1852 n'établit aucun recours devant cette dernière juridiction. Il y fut admis cependant dès le 26 décembre 1862. La question qui se posa fut de savoir seulement sous quelle forme on l'y recevrait. Le commissaire du gouvernement se demanda, avec raison, si, recevant le recours porté devant lui par voie d'appel, il ne risquerait pas de se substituer au Conseil des bâtiments civils spécialement institué pour se prononcer sur les dangers que pourrait faire courir à la sûreté et à la salubrité publique, la construction de ces bâtiments. Le Conseil d'Etat, évitait ce danger en accueillant le recours pour excès de pouvoir, dès lors que le Ministre, ayant pris l'avis du Conseil, déclarait qu'aucune considération de salubrité ne permettait de refuser l'autorisation de bâtir. Sur cette déclaration le Conseil d'Etat annulait l'arrêté préfectoral comme entaché d'excès de pouvoir.

Le commissaire du gouvernement demandait seulement en 1862 au Conseil de tracer quelques règles fondamentales propres à prévenir les applications exagérées de l'article 4.

Après quelques oscillations, la jurisprudence s'est définitivement fixée dans ce sens. On voit donc qu'elle offrait toute garantie aux particuliers. C'est en vue de cette constatation que nous avons rapporté la discussion brièvement exposée ci-dessus. Il nous est donc permis de dire qu'en ce qui concerne les constructions à exécuter, l'intérêt supérieur de l'hygiène publique était large-

ment sauvegardé, sans que le droit de propriété en fut, le moins du monde, compromis.

Il dépendait seulement des administrations aux mains desquelles de si puissants moyens étaient remis, de faire que toute cette réglementation ne restât pas lettre morte. Nous avons déjà fait remarquer que bien des foyers d'infection aujourd'hui existants dans des agglomérations dont la fondation ne date pas d'un demi-siècle, n'auraient jamais dû s'y rencontrer et ne s'y rencontreraient pas si les maires avaient usé de leurs armes. Il faut bien avouer qu'ils ne s'en sont guère souciés, dans la plupart des villes. C'est une observation qu'il est nécessaire de faire ici encore ; nous la retrouverons plus loin, elle militera avec d'autres en faveur des conclusions qui se peuvent tirer de cette étude.

B) *Immeubles bâtis.*

Nous avons dit quelle était la situation antérieure à la loi de 1902, en ce qui concerne les constructions projetées. Nous serons retenus plus longtemps par l'examen de cette situation, en ce qui concerne les maisons déjà bâties. Mais nous constaterons encore que l'hygiène publique n'était point en danger si les administrations compétentes s'étaient attachées sérieusement à leur tâche.

Lorsqu'une maison existe et qu'elle présente au point de vue de la salubrité publique un véritable danger, quels seront les pouvoirs des maires ? Reconnaissons d'abord que les principes les plus divers et les plus res-

pectables risquent ici de s'entrechoquer. Dans l'exercice de ses pouvoirs de police, le maire va se heurter au respect nécessaire du droit de propriété d'abord, puis à celui de la liberté du domicile, de la liberté du commerce et de l'industrie ensuite. Il est entendu que si une administration faisait trop bon marché de ces considérations, la justice serait là pour lui en rappeler l'importance.

C'est donc au résultat obtenu, au moins théoriquement, par l'exercice de l'autorité administrative au profit de l'intérêt public, et par l'exercice de l'autorité judiciaire en faveur de la liberté individuelle, qu'il faut consacrer notre examen.

D'une manière générale, il est reconnu que le maire pourra prendre, à l'égard des habitations et en vue de la salubrité publique, toute mesure qui ne portera atteinte ni au droit de propriété, ni aux libertés essentielles dont nous avons parlé ci-dessus.

Voici les conséquences de cette théorie :

Tout d'abord, l'action du maire pourra se porter sur les dépendances et non pas sur l'intérieur des habitations. (Nous verrons que, sur ce point, son autorité est beaucoup plus limitée et qu'une loi a prévu les cas indispensables d'intervention administrative, et déterminé les formes de cette intervention).

Nous disons que cela est certain parce que nous trouvons, pour Paris, une ordonnance du Préfet de police, en date du 23 novembre 1853, réglementant tout ce qui intéresse la salubrité extérieure des habitations. Jamais la légalité de cette ordonnance ne fut contestée. Ses pres-

criptions entrent donc dans ce qu'on pourrait appeler le droit coutumier. Il est loisible aux maires des autres communes d'en prendre de semblables, dont la légalité sera hors de doute si, à l'exemple du Préfet de police, ils s'en tiennent à prescrire des mesures exclusivement relatives à l'extérieur des maisons. Et il y a là, déjà, un vaste champ d'action au profit de l'hygiène. On pourra empêcher ainsi les dépôts d'immondices dans les cours, dans les allées et enclos attenants aux maisons, veiller à la propreté de ces cours, allées et enclos, veiller aussi à l'entretien des cabinets d'aisances destinés à l'usage de plusieurs locataires, des tuyaux et cuvettes destinés à l'écoulement et à la conduite des eaux ménagères, à celui des écuries, escaliers, corridors, etc...

On s'est plaint beaucoup de l'impuissance des maires en ce qui concerne l'hygiène publique, antérieurement à la loi de 1902. Il suffit de considérer, avant d'entrer dans aucun détail, les pouvoirs dont ils disposaient et la multiplicité des points où pouvait se porter leur intervention pour constater que, sans aucun texte nouveau, on pouvait servir l'intérêt public et réaliser des progrès importants. Quand on aura, en effet, tenu la main à la parfaite propreté de ces dépendances des habitations que nous venons de citer, quand on aura exigé la disparition des causes d'insalubrité inhérentes aux constructions trop vieilles ou mal entretenues, on aura supprimé sinon la totalité, du moins la grande majorité des dangers contre lesquels luttent les hygiénistes.

Les arrêtés du maire peuvent agir efficacement. Nous verrons qu'ils peuvent être sanctionnés par de très graves pénalités. L'objection qu'on nous fera est celle-ci que nous signalons tout de suite, quand bien même nous devrions y revenir pour l'envisager avec plus d'attention : Le maire, aux termes d'une jurisprudence constante, pouvait dans ses arrêtés prohiber l'existence de tel ou tel état de choses, il ne pouvait rendre obligatoire tel ou tel moyen d'en obtenir la suppression (1).

Lors du vote de la loi du 15 février 1902 on a fait grand état de cette objection. Les commentateurs de cette dernière loi l'ont maintes fois rappelée. Il ne faudrait pas qu'à l'exagérer on risquât de la faire devenir spécieuse. Contentons-nous de remarquer que la loi donne au maire le droit de dire : tel vice doit disparaître ; elle impose aux juges le devoir de punir si le vice ne disparaît pas. En toute vérité, peu important, si le but est atteint, les moyens qu'on a employés pour l'atteindre.

Si nous entrons dans les détails, nous voyons l'action du maire s'exercer très largement, et, contrairement à beaucoup d'affirmations, nous rencontrons une jurisprudence beaucoup plus disposée à seconder l'administration dans son rôle de protectrice de la santé publique, qu'à encourager l'individu dans une résistance obstinée. C'est seulement quand le maire va trop loin, exagère ses prétentions, que la jurisprudence maintient dans toute leur

(1) Voir *Revue d'hygiène*, 1890, p. 41, Dr Vallin.

intégrité et, selon nous, avec une entière raison, les droits de l'individu.

Le maire pourra, par exemple, remédier à la grave cause d'insalubrité qui naît dans une habitation de l'absence ou de l'insuffisance des cabinets ou fosses d'aisances. La Cour de cassation a toujours exigé que les propriétaires se soumettent à ses injonctions. Il y a un nombre considérable d'arrêts sur la question (Cass. 12 mars 1853 aff. Sauva ; 29 mars 1856, aff. Sollier ; 13 février 1857, veuve Michel ; 13 juillet 1864, veuve Deha ; 6 janvier 1872, Duquesne-Bone ; 18 février 1880, Domergue ; 19 janvier 1883, Mignon ; 16 mai 1887, veuve Auphan).

Il a le droit absolu de déterminer dans quelles conditions devront être établies les fosses, d'en prescrire l'entretien et la disposition, pourvu que ses prescriptions soient générales.

Son autorité sera seulement limitée en ceci que le maire ne pourra imposer après coup des précautions et travaux que n'aurait pas prévus le règlement (1). (Cass. 13 mars 1861, Hennecart ; 23 mars 1887, Hantz ; C. d'Etat 24 janvier 1867, Carmoy).

A défaut par le propriétaire d'exécuter les travaux prescrits par le maire, celui-ci pourra faire exécuter d'office et aux frais du propriétaire les travaux nécessaires.

La jurisprudence s'opposera, il est vrai, à ce que le maire, empiétant par trop ouvertement sur les droits les

(1) Dans les cas, bien entendu, où ce règlement existe.

plus respectables, exige l'emploi de matériaux donnés, d'un système de préférence à un autre, d'un appareil de préférence à un autre, etc. (V. Augier, C. d'Etat, 23 décembre 1892).

Il y a ici une question fort délicate. Les tribunaux sont chargés de l'apprécier. Quand et comment le maire outrepassera-t-il ses pouvoirs? Le maire peut exiger la disparition d'une cause d'insalubrité, il ne peut pas se faire juge d'un procédé. C'est ainsi que le Préfet de la Seine ayant imposé à un propriétaire, par voie d'arrêté individuel, l'adaptation aux cabinets d'aisances de la maison « d'un appareil hermétique fonctionnant par tout autre système que le poids seul des matières », son arrêté fut reconnu parfaitement légal par jugement du tribunal de simple police en date du 6 juin 1897. Cette décision paraît fort justifiée. L'arrêté laisse, en effet, au propriétaire le choix de son moyen. Il eût été illégal s'il eût prescrit le remplacement de l'appareil existant par un autre appareil déterminé. Qui prouverait en effet que tel ou tel procédé indiqué par l'autorité est le plus propre à sauvegarder la salubrité publique? Il y aurait dans une jurisprudence contraire, comme une véritable atteinte portée d'abord à la liberté du propriétaire, qui ne néglige aucun de ses devoirs dès lors qu'il fait disparaître toute cause d'insalubrité, et surtout comme un véritable droit donné aux administrateurs d'accorder une sorte de brevet à certaines industries ou à certains commerces dont le succès ou l'insuccès deviendrait dépendant de leur fantaisie.

Nous comprendrons mieux, d'ailleurs, la portée de cette distinction imposée par la jurisprudence, à mesure que nous en rencontrerons, chemin faisant, les cas d'application.

L'arrêté du maire, prohibant le jet et le dépôt des ordures et immondices dans les cours des maisons, a été déclaré parfaitement légal. (Cass. 21 juillet 1838, Battandier; 27 juillet 1854, Evrat.) — Ces dépôts sont encore interdits très valablement sur les voies privées. (15 mai 1856. Vigneau.)

De même, lorsque l'existence d'un semblable dépôt, sera de nature, par les exhalaisons qui s'en émanent, à nuire à la salubrité publique, le maire pourra en ordonner l'enlèvement à l'intérieur même d'une propriété. (Cass. 21. déc. 1895. Ducos.)

Le maire pourra encore prescrire le balayage des cours communes des maisons, celui des passages livrés à la circulation pendant le jour.

Il pourra enjoindre aux propriétaires de faire disparaître toute cause d'insalubrité provenant de l'existence d'écuries; mais il ne pourra prescrire les moyens d'arriver à ce résultat, et son arrêté sera illégal, par exemple, s'il ordonne l'enlèvement des chevaux. (C. d'Etat. 12 mai 1882, Palazzi; Cass. 26 mars 1887. Castéras.)

Pour l'écoulement des eaux, l'exercice des pouvoirs du maire, sera soumis aux mêmes règles. Si les eaux doivent s'écouler sur la voie publique, l'arrêté pourra exiger que ce soit sous la réserve de certaines conditions. Un arrêt

de Cassation marque assez bien la grande largeur d'appréciation de la jurisprudence en ce qui concerne la validité des arrêtés municipaux.

Un arrêté du maire de Lyon, en date du 16 février 1897, prescrivait que les caniveaux destinés à l'écoulement des eaux fussent couverts. Cet arrêté ayant été déclaré parfaitement légal, la décision fut l'objet d'un pourvoi en Cassation. Le requérant prétendait l'arrêté illégal comme ayant prescrit un moyen exclusivement obligatoire pour atteindre le but cherché, alors qu'il peut exister d'autres moyens aussi efficaces et moins contraires à l'intérêt des propriétaires ; cela sans s'expliquer sur le point de savoir si d'autres mesures efficaces peuvent être prises. Voici les termes de l'arrêt :

« Attendu qu'en prescrivant aux propriétaires d'assurer l'écoulement des eaux pluviales, ménagères et résiduaires de toute nature, au moyen de ruisseaux et caniveaux couverts, l'arrêté du 16 février 1897 n'a fait qu'appliquer l'article 97-6° de la loi du 5 avril 1884, qui charge la police municipale de prendre les précautions convenables pour prévenir les maladies épidémiques et contagieuses ;

« Attendu qu'aucun propriétaire ne saurait se prévaloir en droit de conserver un état de choses compromettant pour la santé publique ; que la disposition de l'article 4 a pour objet de remédier à une situation qui, se produisant tous les jours, détermine tous les jours aussi un danger nouveau ; que, dans ces conditions, ladite dis-

position ne saurait être considérée comme contraire au principe de la non-rétroactivité des lois ;

« Attendu que l'arrêté du 16 février 1897, n'a point déterminé le mode de construction et de fermeture des caniveaux, d'où il suit que la critique du pourvoi n'est pas fondée ;

« Attendu que la loi du 13 avril 1850, relative à l'assainissement des logements insalubres, n'a aucunement restreint les pouvoirs conférés aux maires par les lois du 14 décembre 1789 et du 24 août 1790 et qui leur ont été maintenus par celle du 5 avril 1884 ; que la loi de 1850 a eu pour but, comme l'indique son intitulé, de créer de nouvelles garanties pour la salubrité des logements occupés par des locataires ou par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ; mais qu'elle n'a modifié en rien le pouvoir qui appartient à l'autorité municipale, lorsque les logements ou leurs dépendances renferment des causes d'insalubrité de nature à nuire non seulement aux locataires qui les occupent, mais aussi aux autres habitants de la commune, de prendre, dans l'intérêt général, toutes les mesures propres à faire disparaître lesdites causes d'insalubrité ;

« Et attendu, en fait, qu'il est constaté, dans les considérants de l'arrêté du 16 février 1897, que les caniveaux découverts existant dans les cours et allées des maisons constituent une cause permanente d'insalubrité par les

émanations qui s'en dégagent ; que cette cause d'insalubrité est manifestement de celles qui menacent la généralité des habitants, et que, dès lors, il appartient à la municipalité de la faire cesser. »

« Par ces motifs.... etc.... »

Cet arrêt peut retenir quelques instants notre attention. Il éclaire complètement la question. En présence de caniveaux servant à l'écoulement des eaux ménagères, et d'où s'échappent des émanations dangereuses pour la santé publique, le maire prend un arrêté, ordonnant que ces caniveaux seront désormais couverts. Est-ce là prescrire un moyen spécial ? Peut-il en exister d'autres, aussi efficaces pour prévenir les odeurs nauséabondes et le danger permanent que présente l'écoulement à l'air libre d'eaux contaminées ? Non, répond la Cour suprême, qui constate que le maire n'ayant en aucune façon spécifié de quelle manière il entendait que fût réalisée la couverture exigée, n'a fait qu'user de ses pouvoirs généraux de police.

La Cour statue encore sur le point de savoir jusqu'où s'étend, en dehors du champ d'application de la loi de 1850 sur les logements insalubres, le pouvoir du maire. Elle marque immédiatement que cette action s'exerce sur les logements ou leurs dépendances, et dans le cas seulement où est engagé l'intérêt général.

Nous pourrions poursuivre cet examen des pouvoirs de l'autorité municipale en matière d'hygiène, en envisageant tour à tour tous les points où peut et doit se porter

sa sollicitude. Mais ce ne serait point servir le but que nous nous proposons. Il suffira des quelques exemples que nous avons donnés, pour fournir une idée d'ensemble des applications rencontrées dans la pratique.

Cette idée est nettement éclaircie : en matière d'hygiène, le maire interviendra toutes les fois qu'une cause d'insalubrité est constatée qui est de nature à porter atteinte à la santé publique. D'une manière générale, on peut dire que ces causes se rencontrent surtout dans les parties des habitations qui sont affectées à un usage commun, celles que la jurisprudence appelle les dépendances des habitations, cours, allées, ruelles, escaliers, cabinets et fosses d'aisances, etc... Le maire aura le droit de prendre des arrêtés généraux ou individuels enjoignant aux propriétaires de porter remède à la situation défectueuse constatée. Quel remède ? Ce sera au propriétaire à le trouver. Le maire ne doit pas, ne peut pas l'indiquer. Il faut que les moyens pris soient efficaces, voilà tout ce qu'il peut exiger. Nous voyons ici, conciliés dans une mesure qui nous paraît très juste, l'intérêt public et l'intérêt privé.

C) *Logements insalubres.*

Pénétrons plus avant, et recherchons maintenant, quels seront les droits de l'autorité relativement à ce qui constitue le logement proprement dit. Il est, à ce point de vue, un premier fait qu'il n'est point permis de négliger ; à savoir : l'extension de plus en plus grande que prennent

les villes, grandes ou petites. L'immeuble plus ou moins isolé, abritant un seul individu ou une seule famille, devient très rare dans toute agglomération d'une certaine importance. Le prix croissant des terrains, la nécessité de se loger à proximité des centres de travail, des usines qui occupent la majeure partie de la population ; toutes ces obligations de la vie moderne, que l'industrie, sans cesse développée, fait de jour en jour plus impérieuses, ont multiplié les grands immeubles, véritables phalanstères divisés à l'infini. Nous ne connaissons plus guère que ces grandes ruches, fractionnées en innombrables cellules, à peine séparées les unes des autres par des murs sans épaisseur ni solidité. On a dit, et non pas sans raison, que le propriétaire de ces vastes maisons de rapport devenait, à son tour, un industriel, et devait être astreint, comme tel, à l'observation stricte des principes établis en matière de sécurité et de salubrité publiques :

Nous avons vu comment cette observation lui était imposée, d'abord lorsqu'il va bâtir, puis, dans tout ce qui concerne les parties de sa maison affectées à un usage commun. Examinons si la sollicitude de l'administration va s'arrêter au seuil du logement, à cette porte du domicile privé, que la loi a voulu intangible.

Sans doute, nous sommes partisans de l'inviolabilité absolue du domicile. Nous expliquerons, plus loin, quelles craintes il faut manifester en présence des tentatives de plus en plus fréquentes, que le législateur semble vouloir se permettre. Mais nous devons à l'impartialité absolue

de dire que la question ne se résoud point par une affirmation, et qu'il y a des raisons très graves qui militent en faveur d'une intervention énergique des pouvoirs publics.

L'ouvrier, et d'une manière générale, tout individu qui ne vit que de son travail, se trouve, vis-à-vis du propriétaire, dans la même situation où il se trouve vis-à-vis de son patron. Il ne traite pas d'égal à égal. D'une part, il faut qu'il se loge à bon marché. Le voilà bien empêché d'exiger la remise en état des misérables pièces qu'il loue, si les réparations nécessaires doivent élever son loyer, dans une proportion si minime soit-elle. J'ajoute, qu'il est tenu à de grands ménagements. Ne faut-il pas prévoir le besoin qu'il peut avoir d'une tolérance passagère, au cas où la maladie ou un empêchement quelconque devraient l'obliger à solliciter cette tolérance pour le paiement de son loyer ? Dans le contrat passé, l'une des parties a tous les avantages, et ce n'est pas le locataire. Et si l'on pense à l'effrayant aveuglement où vit encore la masse populaire, en présence des fléaux qui la déciment, on imaginera facilement ce que pourront peser dans la balance des considérations d'hygiène et de salubrité, si nécessaires cependant au développement physique et moral de la famille. Autant dire que ces considérations seront tenues pour rien.

A cela, nous ne voyons que deux remèdes ; l'un excellent, sauvegardant tous les droits, maintenant le libre jeu des lois les plus naturelles ; l'autre, dont il faut bien dire

qu'il pourrait aisément devenir pire que le mal, et auquel il faut cependant recourir, comme on recourt en cas d'urgence à une intervention désespérée.

Le premier remède, le meilleur, on le rêve. Il consisterait dans une action énergique des groupements professionnels ou de secours, si multipliés aujourd'hui. Il faudrait que des syndicats ouvriers, par exemple, dédaigneux de tout ce qui n'est pas leur mission essentielle, acharnés à la tâche qu'il leur convient d'accomplir, sachant se passer de cette éternelle ingérence des pouvoirs publics, se substituent dans les contrats de louage à la personnalité désarmée et impuissante de chacun de leurs membres. Nous savons des congrès syndicalistes où la question fut posée. Nous avons le regret de l'avoir vue trop souvent résolue par l'appel à l'autorité. Mais imaginons un groupement comptant dans son sein, un nombre important d'adhérents ; imaginons ce groupement affilié lui-même à des groupements voisins ; qui empêcherait cette fédération puissante d'instituer une Commission des logements, habile à prêter main forte à tous les syndiqués, leur offrant un appui efficace chaque fois qu'il s'agirait d'obtenir une satisfaction légitime et bienfaisante? Voici un exemple : Une chambre existe, dans une maison ouvrière, où successivement deux jeunes filles sont mortes en quelques années de la tuberculose (1) ; Il est un mi-

(1) Ce cas, malheureusement trop fréquent, n'est pas de pure imagination. Il a été exposé comme typique lors d'un congrès des syndicats ouvriers féminins qu'a fondés à Lyon Mlle Rochebillard.

nimum de réparations qu'une nouvelle locataire devrait exiger. C'est à savoir : au moins le grattage des planchers et le passage des murs à la chaux. L'un et l'autre ont été refusés par le propriétaire. Que faire ? Chercher ailleurs ? Ce sera long, peut-être difficile. Il faut abriter un menu mobilier. L'entreposer serait trop coûteux. Presque toujours la jeune fille se résignera, signera son bail, vivra quelques mois dans le foyer d'infection. Puis, ce sera l'hôpital..., et probablement la mort.

Le cas que nous signalons ici n'est pas très rare. Il se produira aussi bien pour toute une famille que pour un individu isolé. Nous voudrions que le père de famille ou cet individu fût syndiqué ; qu'en son lieu et place le bureau compétent de l'organisation à laquelle il appartient traitât pour lui avec le propriétaire, et, beaucoup plus souvent, avec le régisseur. Nous voudrions qu'en cas de résistance, le groupement procurât l'abri provisoire et nécessaire pour la personne et pour le mobilier ; nous voudrions enfin que, du refus opposé, l'organisation prît bonne note. Une action commune exercée ainsi, mettrait certainement un terme aux abus trop fréquemment constatés.

Mais ce remède, nous avons dit qu'on le rêvait. Il faudrait, pour qu'il soit appliqué, un progrès considérable qui se réalisera sans doute, mais qui est aujourd'hui à l'état d'espoir. L'autre remède, le seul connu, et qui paraissant le meilleur est peut-être le pire, c'est l'intervention de l'administration.

N'allons pas trop loin ! Cette intervention, elle se justifie dans une certaine mesure. La nation demande à tout citoyen un effort que celui-ci ne lui fournira qu'autant que le lui permettra sa santé. D'autre part, la nation se reconnaît, vis-à-vis des malades, des devoirs d'assistance qui l'obligent à en limiter le nombre. A ce double titre, elle a le devoir d'abord, le droit ensuite de veiller sur ceux qui, par ignorance, par faiblesse ou par impuissance, compromettent ou laissent compromettre leur avenir physique ou celui de leurs enfants. Voilà quels sont les titres qui investissent l'administration d'un certain pouvoir de surveillance et de répression dans toutes les questions d'hygiène ; s'agit-il même de l'hygiène du domicile privé. Mais il ne faut rien exagérer. Le meilleur gardien qu'on puisse donner à l'homme, c'est lui-même. Aussi, canaliserions-nous beaucoup plus volontiers la bonne volonté administrative dans les mesures préventives, consistant à instruire chacun sur les risques qu'il court et les précautions qu'il doit prendre. Ce serait là œuvre essentielle, pour laquelle, d'ailleurs, on a fait beaucoup dans les écoles publiques. Ici encore, question de mœurs beaucoup plus que de législation. S'il est vrai, selon le proverbe, qu'« un bon averti en vaut deux », avertissons officiellement ; et que chacun assure ensuite sa propre défense. Nous avons dit comment cela se pourrait faire.

Et, cet hommage rendu à l'impartialité, reconnaissons que rien n'est plus dangereux que l'intrusion de la collec-

tivité « Etat » dans la vie privée des citoyens. Quel que soit le prétexte invoqué, si pressant qu'il paraisse, entou-rons l'intervention de l'autorité d'infinies précautions. La législation napoléonienne a eu de très grands scrupules chaque fois qu'il s'est agi de violer le domicile. Elle n'avait point tort. Et si nous accordons qu'en présence de certains faits il faut agir ; que ce soit du moins avec les mêmes réticences, les mêmes garanties, la même réserve.

Il existe, depuis 1850, une loi sur les logements insalubres. Voyons quelle elle est. Nous examinerons à quelles plaintes elle a donné lieu. Nous verrons aussi si tous les moyens qu'elle mettait à la disposition de l'administration ont été pleinement utilisés.

Voici d'abord, très brièvement indiqué le mécanisme de la loi :

En principe, le logement réputé insalubre sera celui qui se trouve « dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de ses habitants. » Cet état d'insalubrité est signalé à l'autorité. Celle-ci peut dès lors agir, et voici de quelle manière :

Dans toute commune où le Conseil municipal l'aura jugé nécessaire, il aura, par une délibération spéciale, nommé une Commission des logements insalubres où seront entrés des représentants élus de la commune, un médecin, un architecte, un représentant du Bureau de bienfaisance et un autre du Conseil des Prud'hommes, si ces institutions existent dans la commune. Ces derniers membres feront partie de la Commission à titre de repré-

sentants naturels des intérêts de la classe qu'il faut protéger surtout, celle des pauvres et des ouvriers, payant de petits loyers, plus exposés par conséquent à être placés dans de déplorables conditions hygiéniques (art. 1 et 2).

La Commission ainsi formée visitera les lieux signalés comme insalubres, dira si l'insalubrité existe, en recherchera les causes, indiquera les mesures à prendre pour la faire cesser (art. 3).

Son rapport sera déposé à la mairie, où les intéressés pourront en prendre connaissance (art. 4).

Le Conseil municipal, muni du rapport de la Commission, les observations des intéressés lui ayant été soumis, déterminera les travaux à faire (art. 5).

Sa décision pourra être portée devant le Conseil de Préfecture. Ce recours sera suspensif (art. 7). Le maire, par arrêté, enjoindra, aux intéressés d'effectuer les travaux reconnus nécessaires (art. 7).

Les infractions à cet arrêté seront punies de peines faibles d'abord, augmentées en cas de récidive jusqu'au double de la valeur des travaux (art. 9).

Le maire pourra, s'il est reconnu que les locaux ne sont pas susceptibles d'assainissement, interdire provisoirement leur location à titre d'habitation. Cette interdiction pourra devenir absolue, mais devra, dans ce cas, être prononcée par le Conseil de préfecture, avec recours au Conseil d'État (art. 10).

Telle est, dans son économie générale, la loi du

13 avril 1850, qui porte le titre de « Loi relative à l'assainissement des logements insalubres ».

Nous en avons indiqué, d'une manière très rapide, les dispositions principales. Il suffit de la lire pour les connaître. Mais ce qui nous intéresse, surtout, c'est son champ d'application.

Sur ce champ d'application, la loi s'est, dans son article 1^{er}, expliquée dans des termes dont le simple énoncé pose tout un principe. Toutes les mesures qu'elle prescrit, elle les prescrit pour « les logements et dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ».

D'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ; c'est dire, avec netteté, que s'il plaît à ceux là de s'accommoder des pires situations au point de vue hygiénique, personne ne s'avisera de les troubler. Ceux que veut défendre le législateur de 1850, ce sont les locataires, obligés en somme de trouver un abri, et trop souvent réduit par malheur, à se contenter du couvert, en sacrifiant la propreté, l'aération, l'hygiène en un mot. On voit avec quel respect on touche à la propriété privée. Si vous faites de votre immeuble un immeuble de rapport, dit la loi, vous exercerez votre industrie sous des conditions analogues à celles que nous imposons aux autres industries. Mais s'il vous convient de courir volontairement des risques évidents, c'est votre droit.

On a appelé cela « la liberté du suicide ». C'est là une formule. A part quelques individus malades ou avarés, il

se rencontrera rarement des propriétaires rebelles à toute amélioration nécessaire de leur habitation. La révélation de plus en plus populaire, de plus en plus généralisée, des dangers qu'engendre le défaut d'hygiène, sera un stimulant suffisant pour leur faire réaliser les progrès indispensables. Et si, quelques individus se suicident volontairement, mais de cette façon lente, il n'appartient pas à l'État d'y mettre ordre. Cette conception en vaut une autre. Elle est sage, tolérante, et respectueuse du bien d'autrui.

Nous aurons à revenir sur cette question. On a dit, au moment où se discutaient les travaux préparatoires de la loi de 1902, que cette restriction imposée à l'omnipotence de l'administration en matière de logements insalubres, risquait de rendre inefficace l'ensemble de la loi. A tolérer le suicide volontaire, on tolère aussi la constitution de foyers dangereux, nuisibles non seulement à celui qui les crée, mais aux autres.

C'est aller trop loin. Nous pensons que ces foyers ne se multiplieront point tant, qu'ils en viennent à constituer une menace bien redoutable pour la salubrité publique.

Marquons aussi que l'impuissance du maire cesse aussitôt que le logement privé, par les émanations qu'il répand au dehors, par l'incommodité qu'il fait naître pour les voisins, devient danger public et tombe sous ses atteintes. La jurisprudence n'a jamais refusé de tenir pour légal l'arrêté d'un maire obligeant tel propriétaire à faire cesser, au sein même de la propriété, les causes d'insalubrité générales qui y sont constatées.

Il a été rendu, par exemple, un bon nombre d'arrêts validant les arrêtés municipaux aux termes desquels il était fait défense, à l'avenir, d'élever chez soi des animaux domestiques en trop grande quantité (Cour de cassation, arrêt du 7 janvier 1882, M^{lle} Lavergue de la Barrière). C'est ici, la trace d'un mouvement jurisprudentiel certain, où s'aperçoit la lente infiltration des idées modernes dans les affirmations les plus catégoriques de respect de la propriété privée. Il n'est pas douteux qu'entre l'obstination d'un propriétaire à maintenir chez soi une cause permanente d'insalubrité, et la volonté, d'ailleurs légale, d'un maire, de mettre obstacle à de pareilles fantaisies, la Cour de cassation n'aurait jamais hésité.

Au surplus, l'article 1382, si largement appliqué aujourd'hui, y pouvait suffire. La restriction de l'article 1^{er} de la loi de 1850 n'était donc point si dommageable à la salubrité publique qu'on veut bien le prétendre.

Mais une autre difficulté se présentait, relative à l'application de la loi du 13 avril 1850, et celle-là beaucoup plus sérieuse. Il arrive en effet, fréquemment, que le propriétaire, seul mis en cause, n'ait point la responsabilité de l'insalubrité qu'on lui reproche. Les locataires eux-mêmes, par manque de soin, par malpropreté, ou pour toute autre cause, peuvent se placer dans des conditions d'hygiène désastreuses sans que le propriétaire doive, en bonne justice, en supporter les conséquences. Il arrive assez souvent, par exemple, qu'un propriétaire loue un local à destination d'entrepôt, ou de remise, ou de ma-

gasin. Le locataire transforme ce local, le modifie à usage d'habitation. Supposons qu'il n'ait point de fenêtré, voici la commission des logements insalubres saisie. Qui va-t-on poursuivre ? Le propriétaire ou le locataire ? En droit strict, c'est le propriétaire. On avait proposé la distinction, elle ne fut point admise. On dira, il est vrai, qu'il y a là cause suffisante pour faire prononcer la résiliation du bail. Il n'en est pas moins évident que ce point resté dans l'ombre fut une des grandes causes de faiblesse d'une loi, dont l'application était entravée, par le souci d'une équité qui ne permettait point d'atteindre un propriétaire, pour une faute dont il n'était pas responsable.

Il faut, pour rendre complet cet examen de la situation législative extérieure à la loi du 13 février 1902, faire mention d'un texte important. Il s'agit de la loi du 21 juin 1898 qui porte le titre suivant : « Loi sur le Code rural, livre III. De la police rurale, titre I^{er}. Police administrative. »

Nous retrouverons ici, en germe, quelques-unes des dispositions qui, plus tard, devaient passer dans la loi de 1902. La législation a voulu, dès 1898, préciser d'une façon plus minutieuse que ne pouvaient le faire les termes généraux de la loi de 1884, le rôle et les devoirs des maires dans les communes rurales. Il y avait, pour le faire, de bonnes raisons dont la plus apparente et la plus importante aussi est : que, dans ces communes, la vie publique est plus développée qu'elle ne saurait l'être dans

les grandes villes. Ces communes possèdent en effet des biens dont l'usage est journalier, direct et indispensable pour chacun de leurs habitants. Il faut suppléer, en outre, à l'absence de fonctionnaires de l'ordre administratif, fréquemment éloignés, et dont l'intervention est impossible. La fonction de police du maire doit donc lui être révélée avec assez de détails pour le mettre à même de l'exercer pratiquement. Et il n'était pas inutile d'appeler son attention sur tous les points qui doivent plus particulièrement la solliciter.

Le chapitre I^{er} (articles 2 à 17) fut placé sous cette rubrique : « De la sécurité publique ». Il contient des prescriptions relatives aux édifices menaçant ruine ; donne au maire (article 4) le pouvoir de prendre des arrêtés individuels enjoignant la démolition desdits édifices, après expertise amiable, sauf, pour l'intéressé, un recours au Conseil de Préfecture avec appel au Conseil d'Etat.

Dans tous les cas où l'imminence du péril ne permettrait pas d'observer les lenteurs de la procédure prévue à l'article 4, le maire doit ordonner les mesures provisoires sur le simple avis conforme d'un expert désigné par le juge de paix.

L'article 8 porte des dispositions relatives au ramonage des fours, cheminées, etc.

L'article 9 donne au préfet le droit d'interdire l'emploi dans les constructions nouvelles de certains matériaux : tel, par exemple, l'emploi du chaume et d'autres matières inflammables dans les toitures.

Le chapitre II, intitulé : « De la sécurité publique », nous intéresse d'une manière plus directe encore.

Il ne semble pas que le maire soit, de par ce texte, investi de pouvoirs spéciaux et non compris dans ceux, plus généraux, qu'il tient de la loi de 1884. On rencontre d'ailleurs, parmi les articles de la loi de 1898, des principes dont les termes mêmes ont été copiés dans la grande loi communale, et qui n'ont été placés là que pour y être, à l'usage des maires ruraux, plus explicitement développés.

Le maire (article 19) a le devoir de veiller à la salubrité de sa commune. Il doit pour cela ordonner par arrêté la suppression de tout foyer dangereux pour la santé publique. Il doit surtout en prévenir la constitution. Il prendra toutes mesures nécessaires pour supprimer les fosses nauséabondes, empêcher les dépôts, assurer l'écoulement des liquides. Les intéressés pourront d'ailleurs en appeler au préfet de ses décisions.

Une des missions les plus essentielles du maire sera la surveillance des cours d'eau. On sait de quelle importance est aujourd'hui la conservation des sources, l'approvisionnement des campagnes en eaux saines et potables. L'article 21 y pourvoit.

L'article 22 vise l'assainissement ou la suppression des mares publiques, conservées fréquemment dans les petites communes comme abreuvoirs pour les bestiaux, et par lesquelles se multiplient les germes les plus nuisibles.

Enfin, dans le domicile privé, le maire pourra encore

exiger l'assainissement des mares, prescrire des travaux, dont l'exécution d'office, au cas où l'intéressé refuserait de déférer aux injonctions qui lui seraient faites, pourrait être ordonnée par le préfet, sur avis du Conseil d'hygiène (article 23).

On voit donc que la loi de 1898 n'enrichit pas l'arsenal que les textes antérieurs avaient mis à la disposition du maire en ce qui concerne la police sanitaire de sa commune. Elle s'étend seulement sur l'usage qu'il doit faire des pouvoirs qui lui sont conférés, lui explique quand il devra surtout intervenir, et de quelle manière. Elle simplifie surtout quelques procédures afin de rendre plus rapides, moins coûteux, partant plus faciles à obtenir, des progrès souhaitables à tous les points de vue.



Il va sans dire que les pouvoirs du maire dans le passé, que nous avons tenu à étudier longuement, sont singulièrement renforcés en cas d'épidémie. Ce que nous avons indiqué jusqu'ici, c'est l'action municipale en matière sanitaire dans le temps normal. Dès qu'un fléau s'abat sur le territoire tout entier, ou sur une portion de territoire, la législation se fait singulièrement plus énergique, ses sanctions se font plus efficaces, et pas n'est besoin d'en expliquer les raisons.

Une loi du 3 mars 1822 s'exprime ainsi :

Article premier. — Le roi détermine par des ordonnances

3° Les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendraient nécessaires sur les frontières de terre ou dans l'intérieur. Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans les cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées. Les ordonnances du roi ou les actes administratifs qui prescriront l'application des dispositions de la présente loi à une portion du territoire français, seront, ainsi que la loi elle-même, publiés et affichés dans chaque commune qui devra être soumise à ce régime ; les dispositions pénales de cette loi ne seront applicables qu'après cette publication.

Ce texte instaure, et justement, en cas d'épidémie, un régime qu'on pourrait appeler de bon plaisir. Cela n'appelle pas de vastes commentaires. Il fut rédigé sous l'impression profonde qu'avaient causée des épidémies récentes. Dans les cas où la sécurité de tous exige des mesures promptes, rapides et parfois brutales, on substitue aux rouages ordinaires des rouages nouveaux. « L'immence du danger, dit M. Jourdan, ferait disparaître tous les obstacles et toutes les lenteurs ordinaires de la procédure, comme dans les cas de péril provenant de bâtiments qui menacent de s'écrouler sur la voie publique. »

Nous n'insistons pas sur les principes applicables à des situations exceptionnelles, dont le caractère est précisé-

ment d'autoriser l'abandon momentané de tous les principes.

*
* *

Ayant terminé cet examen général de toute la législation relative à l'hygiène, antérieure à la loi nouvelle du 5 février 1902, nous voudrions expliquer pourquoi nous l'avons fait d'une manière si étendue. C'est qu'il n'est pas indifférent, quand il s'agit d'examiner la portée d'un texte, de connaître les textes qui l'ont précédé, et il était intéressant surtout, pour justifier les conclusions que nous aurons à tirer de cette étude, d'envisager la question des pouvoirs municipaux en matière d'hygiène, avec une précision assez grande, pour que se pût bien apprécier la valeur et la nécessité de la législation récente.

Déjà nous pouvons dégager une idée générale, qui, toute banale qu'elle puisse paraître, a néanmoins son importance : l'hygiène a préoccupé dès longtemps le législateur français. On en parlait peu ; à coup sûr beaucoup moins qu'aujourd'hui. On y pensait cependant, et assez pour avoir constitué, dès avant 1902, une législation importante sur la matière. Les lois de la Constituante, sans verser dans les questions techniques ou seulement spéciales, sans dicter aux maires, avec autant de minutie qu'on fait aujourd'hui, leurs devoirs en présence des espèces particulières, avaient prévu néanmoins que l'Administrateur de la commune aurait à porter sa sollicitude d'abord, son action ensuite, sur la salubrité du groupe-

ment qu'il dirige. Ces lois, à cet égard, l'avaient investi d'une autorité large, lui laissant, par ailleurs, le soin de l'exercer comme il lui convenait. Leurs prescriptions avaient survécu, elles survivent encore. La loi de 1884, en modifiant quelques termes, n'a pas changé l'esprit qui les avait inspirées.

Il serait injuste de dire que le maire était désarmé. Il trouvait, dans ses pouvoirs généraux, tous les moyens qui étaient nécessaires. La jurisprudence, nous avons eu l'occasion de le signaler à plusieurs reprises, n'a jamais fait échec à sa bonne volonté, toutes les fois que le maire est intervenu dans la limite raisonnable où doit s'exercer l'autorité publique à l'encontre des intérêts privés. Nous aurons, cependant, quand nous rechercherons les griefs qu'on a faits à ce passé, à dire un mot des critiques soulevées par cet antagonisme prétendu entre la loi rigide, et l'action progressive des maires. Nous verrons, nous avons vu que cet antagonisme était moins violent qu'on ne l'a prétendu. La jurisprudence est beaucoup plus souple qu'on le croit communément. Elle suit l'évolution des milieux où elle s'applique, où elle s'élabore. Elle aurait, sans nul doute, travaillé de concert avec les maires, et dans le même sens qu'eux. Seulement, elle aurait joué son rôle, qui est de retenir les ardeurs trop vives, de séparer les utopies des réalités, de protéger les faibles contre les excès, et de laisser, avec une sage lenteur, mais aussi avec l'infinie sécurité que donne le temps, se former des mœurs, et pour tout dire, une coutume.

Car, j'y reviens encore pour mettre un terme, enfin, à ce retour sur le passé, l'arsenal était au complet ; et nous ne voyons guère où se trouvaient les lacunes. Nous dirons celles qu'on a signalées aux cours des travaux parlementaires qui ont préparé la loi du 5 février 1902. D'une part, autorité pleine et entière chaque fois qu'il s'agit d'une construction projetée ; moyen facile d'imposer pour l'avenir le respect de règles nécessaires. D'autre part, intervention très largement admise de l'autorité municipale, dans tout ce qui concerne la salubrité des « dépendances » des immeubles déjà bâtis. Enfin, possibilité de prendre des mesures indispensables, chaque fois qu'un abus du droit de propriété constaté, permettrait de craindre pour la santé des voisins. Voilà le rapide résumé de tout ce qu'avait fait le législateur, depuis la Révolution, dans l'intérêt de l'hygiène publique.

En faut-il beaucoup davantage ? Nous n'en sommes point persuadés. Et ce qui nous paraît excellent, c'est que l'examen de cette législation nous montre la parfaite pénétration de deux idées également importantes selon nous : le souci des intérêts généraux et le respect du droit de l'individu.

Pourtant, des protestations sans nombre se sont élevées. L'Administration, dit-on, est désarmée. Nos villes sont dans une situation déplorable au point de vue de l'hygiène. On y rencontre à chaque pas des foyers d'infection. Ces foyers se multiplient de jour en jour. Les hygiénistes se répandent en lamentations, le pays tout entier clame

vers le législateur tout-puissant qui, d'un texte, corrigera les abus, nettoiera les cités, et assurera partout la salubrité compromise.

Si l'on serre de plus près la question et qu'on se réfère aux travaux préparatoires de la loi de 1902, on trouve un certain nombre de griefs allégués contre la législation antérieure relative à l'hygiène publique. Nous voudrions isoler ces griefs les uns des autres, et, les prenant séparément, rechercher dans quelle mesure ils sont justifiés.



On a, tout d'abord, parlé de la nécessité d'une loi sur la protection de la santé publique (1). Cette nécessité on l'a basée sur la possibilité de diminuer par des mesures légales la mortalité dans une ville ou dans un État. Et tout de suite, on démontre, à l'aide d'une statistique dont nous reproduisons quelques chiffres, que cette mortalité n'a cessé de diminuer, partout où les dispositions législatives existantes ont été appliquées avec zèle et intelligence. On constate qu'à Paris, la mortalité, descendue en 1880 de 27 à 26 pour mille habitants à 25 pour mille, a suivi une marche descendante presque régulière, pour arriver à 22,93 pour mille en 1889, et à 20,01 en 1894. Il est vrai qu'à côté de ces résultats consolants, le rapporteur de la loi du 15 février 1902 au Sénat, M. le docteur Cornil, doit

(1) Rapport de M. le sénateur Cornil au Sénat (Annexe au procès-verbal de la séance du 27 décembre 1895).

en enregistrer d'autres, portant sur la répartition de la mortalité dans différents arrondissements. Dans les quartiers les plus salubres, qui sont aussi, il faudrait le dire, les plus riches et les plus neufs, elle ne dépasse pas quinze pour mille, elle va à 20 ou 25 pour mille dans quelques autres, dans un seul elle reste à 35 pour mille.

A Marseille, la statistique fournit des données sensiblement analogues. Dans les quartiers bien tenus, la mortalité sera de 20 pour 1.000 ; dans les arrondissements aux rues étroites, malpropres, aux constructions très anciennes, elle sera de 40 pour 1.000.

A Lyon, on constate dans le deuxième arrondissement une mortalité de 14,20 pour mille, dans le cinquième arrondissement 22,52 pour mille.

Tous ces chiffres, que nous empruntons au rapport de M. le sénateur Cornil, ne révèlent rien autre qu'un fait très généralement admis et qui se serait presque passé d'aucune démonstration. C'est, à savoir, que la mortalité s'accroît d'autant plus que le milieu où on l'observe est moins sain ; que les quartiers pauvres sont moins favorisés que les quartiers riches ; que de grands travaux d'aération, de construction d'égouts, de canalisation d'eaux sont propres à faire reculer les épidémies, toutes choses qui paraissent évidentes et que nul ne songe à contester.

De même cette constatation : que la mortalité est plus grande dans les populations urbaines que dans les populations rurales.

On a voulu cependant tirer de tout cela des conclusions d'une portée bien autre. Il est évident, dit l'honorable rapporteur de la loi, que des mesures administratives, soigneusement appliquées, sont de nature à sauvegarder la salubrité publique et, par conséquent, à faire baisser la mortalité. Donc, l'adoption de ces mesures, et en particulier de celles qu'édicte la loi nouvelle, s'impose absolument. Conclusion peut-être un peu prématurée en ce qui concerne l'action de l'autorité municipale sur la salubrité publique (1).

Les chiffres que l'on nous fournit ne nous y conduisent pas impérieusement. Nous voyons qu'à tout prendre il y a progrès sur le passé, et il ne paraît point injuste d'en faire honneur à l'organisation sanitaire sous l'empire de laquelle ces chiffres se sont transformés. Ceci est une première considération générale. Il peut être intéressant de ne point la passer sous silence. Paris, Marseille, Lyon, trois villes où les municipalités (ou l'autorité correspondante en ce qui concerne Paris), ont eu souci de l'hygiène de leurs administrés. Trois villes aussi qui ont obtenu, la statistique le dit, des résultats encourageants. Voici qui justifiera, par exemple, toute mesure législa-

(1) Il est bien entendu que nous n'envisageons dans la loi de 1902 que la partie relative aux droits de l'administration à l'égard des propriétaires d'immeubles, et laissons soigneusement de côté toutes les prescriptions sanitaires telles que la vaccination obligatoire, par exemple, ou la déclaration des maladies contagieuses. Il y aurait beaucoup à dire sur ces mesures législatives, mais cela ne rentre nullement dans le sujet que nous voulons étudier.

tive tendant à exiger des pouvoirs municipaux une stricte observation de leurs devoirs au point de vue de la salubrité publique ; encore bien qu'on puisse imaginer une nation où les électeurs deviendraient capables de mettre, au premier rang des préoccupations qu'ils imposent à leurs élus, celle de préserver leur santé et d'assurer leur hygiène.

Ce qui nous paraît injustifié, dans le mouvement d'opinion qui a précédé les débats et le vote de la loi de 1902, c'est l'ostracisme où on a volontairement tenu tout cet appareil législatif et réglementaire dont il était inexact de dire qu'il était inutile et dont on pouvait affirmer, avec beaucoup plus de raison, que peu de municipalités savaient le faire fonctionner.

En 1880, le Dr Henry Liouville; en 1881, le Ministre de l'Intérieur; en 1884, M. Thomson, rapporteur du budget du ministère de l'Intérieur; en 1886, M. Siegfried qui dépose un projet de loi, en 1887, M. Lockroy, ministre du Commerce et de l'Industrie, qui en dépose un autre, M. Chamberland qui examine ces projets, et depuis, les ministres, les Commissions et les Chambres qui discutent, amendent et votent, tous rêvent des textes assurant dans l'avenir les plus magnifiques progrès, sans songer un instant à ceux qu'on pourrait réaliser par la simple mise en jeu des textes anciens, armes oubliées, rouillées, dont on se sert bien peu, armes suffisamment précises pour devenir très efficaces, si l'on se résignait à

les tirer de l'indifférence où les abandonnent ceux qui ont le devoir de les utiliser.

Car il ne faut pas s'y tromper. La plus considérable des critiques qui peut être soulevée en France, avant 1902, au point de vue spécial de l'hygiène publique, est relative à la négligence, et disons mieux, à l'ignorance des pouvoirs locaux. En fait, pendant la première partie du xix^e siècle, on ne connaîtra guère d'une hygiène rationnelle que ce que l'instinct et l'expérience profanes permettent d'en connaître. On saura bien que des eaux souillées sont dangereuses pour les occupants des immeubles en bordure ; on se doutera que le manque de lumière et d'aération sont de mauvaises conditions pour le développement des enfants et pour la santé des adultes ; on fuira le contact de certains malades tenus pour contagieux ; mais on ne se préoccupera pas outre mesure de ces questions, dont l'importance, en somme, pressentie par quelques-uns, est méconnue par presque tous et n'est démontrée pour personne.

Là où l'attention des municipalités sera éveillée, elle le sera par l'incommodité plutôt que par l'insalubrité ; ces deux mots étant pris dans un sens très précis. Un maire agira pour faire supprimer ou aménager des fosses répandant une odeur nauséabonde, mais beaucoup plus parce que cette odeur est gênante qu'en raison des dangers qui en résultent. Faut-il rappeler ici un grand nombre d'établissements scolaires, dépendant de l'Etat lui-même, et dont l'aménagement intérieur contredit à tous les prin-

cipes ? En deux mots, la question de salubrité n'a pas sa place dans les préoccupations ordinaires de la généralité des Français. On n'agit presque pas, parce qu'on n'y pense presque pas.

Surviennent les théories scientifiques modernes. Les découvertes récentes de la bactériologie vont transformer l'esprit public. Il serait plus exact, peut-être, de dire qu'elles sont en voie de le transformer.

Ceux qui déjà s'intéressaient à l'hygiène vont y trouver de quoi justifier tous leurs désirs. On va démontrer comment les maladies apparaissent, se transmettent, se propagent, comment elles envahissent peu à peu. On analysera, on expérimentera, on sera bientôt en mesure de fournir les plans rationnels de la ville idéale qui ne comptera dans son sein aucun foyer dangereux. Véritable révolution, bienfaisante certes et toute pacifique, mais ouvrant des horizons nouveaux à beaucoup d'esprits qui rêveront avec d'autant plus d'ardeur d'atteindre un but magnifique, qu'ils connaîtront mieux les épouvantables risques auxquels leur sollicitude permettra d'échapper. Mais ces risques, on les connaît mal dans le grand public, dans la masse de ceux qui n'ont rien étudié ou qui ont étudié autre chose. D'où la nécessité de répandre la doctrine dans le public. Elle est encore très jeune cette doctrine. On a fait beaucoup pour la divulguer. On consent aujourd'hui, et un peu partout, à lui faire sa place,.. Mais les villes ne se sont point bâties

en un jour, et ceux qui ont rêvé de les démolir en un instant se préparent des mécomptes...

Comment s'étonner alors que les pouvoirs locaux, sur qui la lumière ne se répand point avec plus d'éclat que sur le collège électoral, soient restés comme leurs commettants, routiniers, lents de compréhension, plus lents d'action ? Comment s'étonner qu'ils n'aient pas songé à faire, dès longtemps, ce dont personne, ou à peu près, ne prévoyait il y a quelques années, l'impérieuse utilité ? Comment s'étonner qu'ils aient laissé dormir les lois dont ils ne voyaient pas l'emploi ? Et peut-on juger ces lois, qu'on a si mal appliquées quand, par hasard, on a tenté de le faire ?

Nous avons dit comment l'article 4 du décret du 26 mars 1852, édicté spécialement pour Paris, devenait applicable à toute commune qui, au moyen d'une procédure extrêmement simple, en aurait fait la demande. Depuis 1852, 162 communes seulement ont fait cette demande, elles sont situées dans 70 départements. Et, depuis 20 ans, les demandes de ce genre ont singulièrement diminué.

Après la loi de 1850 sur les logements insalubres, il fut créé très peu de commissions municipales d'hygiène. En 1853 on en comptait 228. En 1856, 520 communes seulement en possédaient. Et encore le rapporteur de la loi de 1902 est-il obligé de constater, avec mélancolie, que la plupart de ces commissions n'existent que sur le papier. « Il y a, dit-il, un fonctionnement régulier de ces

commissions à Paris, et dans cinq ou six grandes villes de province. »

Cela est un signe certain de l'indifférence des municipalités en matière d'hygiène.

Voici pourquoi nous ne partageons point complètement l'avis de M. le Dr Cornil, qui pense tirer d'un texte la panacée introuvable. Mieux qu'un texte, et l'honorable rapporteur en faisait lui-même la réflexion, l'éducation et les mœurs feront pénétrer dans l'esprit public le souci d'une bonne hygiène. Certaines formes de construction seront abolies, certains contrats de louage ne se passeront plus, et, d'eux mêmes, beaucoup de propriétaires exécuteront les travaux indispensables à l'assainissement de leurs immeubles, le jour où les dangers d'infection seront bien connus, où les principes élémentaires de la salubrité publique seront bien vulgarisés. Toutes ces réformes qui s'opèreront, à n'en pas douter, naîtront d'une connaissance plus complète du mal et de ses remèdes, et pour y pousser, une loi ne servira que de très peu, pour ne pas dire de rien.

*
* *

L'objection plus spéciale qu'on a faite à l'encontre de la législation antérieure à 1903, est celle-ci : « La jurisprudence gêne la loi. Le respect de la propriété privée, met à néant l'effort du législateur. On ne fera rien tant qu'on n'aura pas mis la hache dans le vieil édifice de nos

codes. Il faut que le législateur entre délibérément dans la voie nouvelle : Devant l'intérêt public, les intérêts privés ne sont rien. La société doit être sauvegardée coûte que coûte. Pénétrons dans le domicile particulier, s'il le faut, violentons l'individu, mais faisons de l'hygiène. »

Ce raisonnement, comme on le pense bien, vient surtout du clan des hygiénistes, gens de science, un peu absolus, un peu énergiques dans l'application du remède, tant le mal qu'ils considèrent « *in abstracto* » leur paraît périlleux. C'est en partant de cette idée qu'ils sont allés jusqu'à prétendre que, non seulement la loi de 1850 sur les logements insalubres avait été inutile, mais encore qu'elle avait été nuisible au progrès de l'hygiène. Etrange allégation, qu'on s'efforce de justifier. Au cours de l'étude que nous avons faite de la législation antérieure à 1902, nous avons dit quelques mots des résultats qu'on en pouvait tirer. Il convient maintenant d'y revenir et de nous arrêter davantage sur chaque critique.

Tout d'abord — a-t-on dit — la loi de 1850 est inapplicable dans un grand nombre de cas. Ce sont, à savoir : tous ceux où l'immeuble malsain est habité non par des locataires, mais par un propriétaire, un usufruitier ou un usager. En face de ces occupants, l'administration est désarmée. « Ils ont — s'écrient les hygiénistes un peu mélodramatiquement — la liberté du suicide ! »

A tout prendre, voici de bien grands mots. Nous avons noté en passant, que l'intervention administrative se comprenait fort bien, chaque fois qu'on se trouve en présence

d'un immeuble de rapport, exploité comme un véritable capital industriel, en vue seulement de produire des revenus. De même qu'il fut nécessaire, en présence d'une industrie transformée, multipliant les grandes usines, les ateliers où s'entassaient les travailleurs, de réglementer en vue de la sécurité et de la protection de ces mêmes travailleurs ; de même il peut sembler utile de réglementer cette industrie nouvelle : celle du bâtisseur d'immeubles considérables, destinés à être loués de la cave au grenier, réalisant une forme relativement récente de la construction comme les usines colossales réalisaient une forme neuve de l'industrie.

L'immeuble, et notamment cette sorte particulière qu'on appelle la maison de rapport, devient comme une dépendance du champ de travail. Dans les villes où le travail se concentre il faut bien que ceux qui l'exécutent se concentrent aussi pour ainsi dire, et il n'y a pas d'inconvénients à ce que les pouvoirs publics s'assurent qu'en face du locataire désarmé par son isolement, le propriétaire n'élève point des conditions par trop draconiennes.

Nous avons dit, qu'à cet égard, la loi de 1850, était très loin d'être inefficace. Elle entourait seulement de formes protectrices du droit individuel la manifestation de l'autorité. Elle ne l'entravait point, loin de là, elle la sollicitait, voire même l'ordonnait. Si elle barrait le seuil du propriétaire lui-même, alors que ce propriétaire, par sa négligence, son ignorance ou son avarice, se plaçait personnellement et tout seul dans une situation hygiénique dé-

plorable, c'est qu'elle prétendait ne se point séparer trop violemment d'un ensemble législatif où la liberté et la responsabilité de chacun devaient trouver des protections. « Il ne peut s'en prendre qu'à lui », sous-entend souvent la loi française, et c'est là, à notre avis, une excellente formule, tout à fait propre à donner à chacun le sentiment de ses responsabilités. Créons des mineurs, mais n'en créons pas trop ; car le législateur ne suffirait plus à les protéger dans les circonstances, multipliées à l'infini, où ces mineurs prétendraient se décharger sur lui des soins qui leur incombent le plus naturellement du monde.

Empêcher un propriétaire de vivre dans un logement insalubre est bien ; mais ne faudra-t-il pas, après avoir sur ce point assuré l'équilibre de sa santé, qu'on l'empêche de la compromettre par des excès de boisson, ou de toute autre chose ? Car nous aurons fait une œuvre bien vaine, si, l'ayant préservé de la tuberculose, nous le laissons tomber dans l'alcoolisme ! Mais, dira-t-on, ce propriétaire n'est peut-être pas seul menacé. Et ses enfants, s'il en a ? Et ses domestiques ?

En ce qui concerne les domestiques, nous répondrons d'abord qu'il est peu probable qu'un tel propriétaire en trouve. A supposer qu'il exposât de malheureux serviteurs aux dangers qui résultent du mépris de toutes les lois hygiéniques, cela demeurerait toujours « un cas particulier », une exception que la loi n'a point à prévoir, parce qu'il n'appartient pas à la loi, expression d'un principe général, de se plier à toutes les espèces qui peuvent se

présenter. Au surplus, c'est encore ici à l'individu de se défendre, soit par ses propres forces, soit au moyen de celles qu'il emprunte à une organisation corporative dont il fera partie. Le grand remède à toutes ces plaies que crée et enflamme un état social nouveau, c'est, il ne faut pas se lasser de le répéter, l'association. Association des faibles, unis entre eux, de telle façon qu'ils deviennent une force, capable de s'opposer désormais aux forces contraires qu'ils ont dû subir, qu'ils pourront à l'avenir balancer. Nous ne voyons pas de raison pour que l'État épouse des querelles ; au surplus, il dispose de moyens répressifs et les textes, en particulier, qui visent l'homicide par imprudence dans le code pénal, l'article 1382 du code civil dont la jurisprudence fait aujourd'hui un usage si largement étendu, trouveraient, dans les cas isolés que nous signalons, une application raisonnable et à laquelle les tribunaux seraient, sans aucun doute, très loin de se refuser.

En ce qui concerne les enfants, la question se résoud avec la même simplicité. C'est ici le devoir de la société de les défendre, puisqu'aussi bien, dans notre hypothèse, ils seraient précisément les victimes de leurs protecteurs naturels, les parents. Mais, encore une fois, pourquoi nous encombrer de textes nouveaux ? La loi a songé, un peu tard il est vrai, mais enfin elle a songé à sauvegarder l'avenir moral et physique des enfants. Et c'est au zèle des parquets, usant de leurs armes les plus habituelles, qu'il faudrait ici faire appel. La loi du 24 juillet 1889 sur la

protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, contient un article 2 où nous lisons au § 6° : « En dehors de toute condamnation, les père et mère qui, par leur ivrognerie habituelle, leur inconduite notoire et scandaleuse ou par de mauvais traitements compromettent soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants, peuvent être déclarés déchus de la puissance paternelle. »

Ne voilà-t-il pas un texte de circonstance ? Et faut-il aller chercher dans des lois nouvelles les moyens de remédier aux fantaisies criminelles de quelques très rares individualités ?

En combinant ces règles avec celles établies par la loi du 19 avril 1898, la jurisprudence aurait facilement remédié à l'inconvénient résultant des restrictions apportées par la loi sur les logements insalubres aux pouvoirs des municipalités, chaque fois que ces dernières se trouvent en face d'un propriétaire, d'un usager ou d'un usufruitier.

Que si ce propriétaire, cet usufruitier ou cet usager se trouve tout seul dans le logement qu'il maintient en état d'insalubrité, nous ne voyons plus que les pouvoirs publics aient à intervenir. Nous tenons fermement pour cette liberté du suicide, qui n'est du reste qu'un mot éclatant. Quelque maniaque, peut-être, devra en souffrir ; nous ne saurions trop répéter que le législateur n'a point à s'en préoccuper.

Voici donc un premier grief soulevé contre la loi

de 1850 par les plus éminents, parmi les partisans d'une législation nouvelle, et qui ne résiste guère à un examen un peu approfondi.



On a dit encore : « Les maires, placés entre une législation qui, théoriquement, leur donnait tous les droits, et une jurisprudence qui, en pratique, limitait étroitement l'exercice de leur pouvoir, n'ont pu jusqu'ici, dans la plupart des localités, ordonner les mesures d'hygiène et de salubrité que les agglomérations d'habitants rendent normalement nécessaires (1). »

M. Marcel Trélat, à cette époque maître des Requêtes et secrétaire général du Conseil d'État, fait ici allusion à cette limite délicate qu'imposaient la Cour de cassation et le Conseil d'État lui-même, à l'autorité municipale. D'une manière générale elle se résumait ainsi qu'il suit : « Le maire prendra toutes mesures qu'il jugera nécessaires pour faire cesser l'insalubrité, il ne pourra pas prescrire les moyens que devront, dans ce but, employer les propriétaires. »

Sur quoi, M. le Dr Vallin, dans la *Revue d'hygiène*, (1890, p. 41), faisait des remarques amères. Si, au lieu d'employer un moyen radical et intelligent de faire disparaître les causes d'insalubrité, le propriétaire se contente

(1) Marcel Trélat. La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, p. 40.

de moyens ineptes, comme de brûler du sucre sur une pelle, le maire, disait il, devra prendre un nouvel arrêté, puis un autre encore, et ainsi de suite jusqu'à ce que la désinfection lui paraisse vraiment réalisée. Et cela peut retarder la solution désirée, « permettre l'extension de l'épidémie à toute la maison, et causer la mort de plusieurs personnes. »

Tout ceci nous paraît empreint d'un peu d'exagération. Nous ne nous permettrions pas de discuter la valeur scientifique des observations d'un homme très compétent et de beaucoup d'expérience, mais nous pouvons dire que, juridiquement, il se trompe. Il a mal lu la législation qu'il critique ou plutôt, il l'a vue mal appliquée, et ne s'est point rendu compte qu'on pouvait, par elle seule, parvenir à des résultats plus satisfaisants.

Tout d'abord, — nous en avons parlé mais il y faut revenir encore, — que veut-on dire quand on affirme que le maire ne peut prescrire la réalisation d'un but, sans prescrire les moyens d'y parvenir ?

On veut dire simplement qu'il n'appartient pas, qu'il ne peut appartenir à un détenteur de l'autorité d'imposer un procédé. Et c'est, à notre avis, fort sagement fait. Qui nous garantira, en premier lieu, que le procédé officiel est le meilleur possible ? Et même, si sa valeur est indiscutable, qui nous prouvera qu'il n'en existe pas un autre, d'égal rendement et de prix moins élevé ? Il ne faut point, en considérant un texte, imaginer d'in vraisemblables hypothèses. Les bons moyens de désinfection sont

connus, d'un usage courant, imposé par les mœurs ; et, la plupart du temps, le propriétaire visé par l'arrêté municipal y aura recours, parce que les hommes de l'art, que naturellement il consultera, les lui indiqueront. Si ce même propriétaire, effrayé par le coût de la réparation à faire, se refuse à l'exécuter, et la remplace par quelque moyen empirique et notoirement inepte, le maire sera bien venu à considérer son emploi comme une manifestation de mauvaise volonté, et relèvera l'infraction à son arrêté. Il appartiendra au tribunal répressif d'y mettre ordre. Au surplus, ce ne sera point l'avantage du propriétaire que de s'exposer à voir considérer comme vaines les mesures qu'il aura prises, et à être mis, une nouvelle fois, en demeure d'en prendre de plus efficaces.

Il est, au contraire, d'une gravité bien grande de permettre au maire d'indiquer le moyen unique qui permettra d'arriver au résultat désiré. Nous avons indiqué qu'il peut d'autant mieux se tromper, qu'il n'est point obligé d'être personnellement versé dans les questions scientifiques. La Commission sanitaire elle-même est mal à l'aise pour le conseiller, car il ne s'agira point toujours seulement d'un badigeonnage de murs, ou de la couverture d'un caniveau malpropre ; il s'agira plus souvent de réparations délicates, intéressant l'économie tout entière de la construction visée, et sur quoi la compétence des pouvoirs publics se trouvera tout à fait en défaut. Un architecte prudent se gardera de donner le devis définitif se rapportant aux modifications à exécuter

dans un immeuble qu'il n'aura pas construit. Les travaux peuvent ménager de grosses surprises à ceux qui les ont entrepris, et dès lors, comment le maire oserait-il les prescrire à l'exclusion de tous autres? Et qu'on ne dise point que ce sont là de chimériques hypothèses, ce sont au contraire les plus courantes de toutes et nous verrons, en examinant les dispositions nouvelles de la loi du 5 février 1902, dans quelle incertitude il faudra se débattre, précisément à cause de cette difficulté, chaque fois que sera pour l'application des arrêtés municipaux soulevée une question de compétence. Que coûteront les travaux? Question facile à poser, beaucoup plus difficile à résoudre. La réfection d'une très petite partie de l'immeuble, par exemple, pourra être une opération peu onéreuse si les travaux n'atteignent aucune des œuvres vives de la construction; elle deviendra d'un poids très lourd pour le propriétaire, si on atteint quelque grosse poutre, dont le déplacement nécessitera d'innombrables mesures de précaution.

Voilà donc une première raison pour laquelle nous disons qu'il était bon de laisser au propriétaire le choix de ses moyens, et la responsabilité de ses procédés. Le maire ne doit pas s'exposer à des accusations, qui ne sauraient manquer de se produire, s'il veut intervenir lui-même dans la conduite des travaux; et ce serait même une intéressante question juridique que celle de savoir de quel recours pourrait disposer un propriétaire qui viendrait à démontrer que les réparations qui lui ont

été imposées étaient inutiles, coûteuses et vexatoires.

Mais il est une raison plus grave encore d'interdire au maire le choix des procédés à employer pour faire cesser les causes d'insalubrité auxquelles il faut porter remède.

Nous avons, en parlant des applications jurisprudentielles relatives à l'hygiène et antérieures à la promulgation de la nouvelle loi, fait mention de plusieurs d'entre elles se rapportant à l'installation d'appareils spéciaux. D'autres encore se rapportaient à l'établissement, par les propriétaires, de système de canalisations devant se combiner avec des travaux d'ensemble effectués par la municipalité elle-même. Eh bien ! imagine-t-on volontiers un maire prescrivant l'emploi de tel ou tel appareil à l'exclusion de tous autres ?

N'y aurait-il pas, dans une semblable prescription, outre une atteinte très certaine à la liberté du commerce, un danger encore que l'autorité favorisât indirectement une industrie aux dépens des industries rivales ? Quelques villes ont vu s'établir des commerçants spéciaux, assumant des entreprises de désinfection ; peut-on admettre qu'un maire en vienne à rendre l'exercice d'une semblable industrie impossible, en prescrivant l'emploi d'autres procédés, alors que celui des susdits commerçants peut offrir de très grands avantages et ne présenter aucun inconvénient ? Ou réciproquement, veut-on que le maire puisse investir d'un véritable monopole le commerçant qui exploite dans sa commune et dans un in-

térêt purement privé, un système de désinfection ?

Un arrêté réglementaire du préfet de la Seine, en date du 8 août 1894 avait prescrit avec beaucoup de minutie, les mesures d'application de la loi du 10 juillet 1894, relatives à l'obligation des propriétaires parisiens riverains des rues pourvues d'un égout public, d'écouler à cet égout les matières provenant des cabinets d'aisances de leurs immeubles. Parmi les mesures prescrites, il s'en trouvait de relatives au nombre de cabinets d'aisances que devaient comporter ces immeubles ; l'une d'entre elles imposait l'usage des eaux de la ville même à ceux qui en avaient d'autres à leur disposition ; l'emploi d'appareils déterminés d'avance ou soumis à une approbation administrative était exigé ; enfin, le préfet ordonnait qu'il serait fait usage de certains matériaux qu'il désignait et non pas d'autres.

C'était outrepasser ses pouvoirs et édicter, au lieu d'un règlement de police, un véritable règlement d'administration publique complémentaire de la loi.

Tous les inconvénients que nous avons signalés apparaissent avec évidence. On obligeait des propriétaires qui auraient pu, par leurs propres moyens, déferer scrupuleusement aux prescriptions de la loi à faire des travaux coûteux et parfaitement inutiles pour quelques-uns. Ce fut d'ailleurs l'avis du Conseil d'État qui, par une décision du 1^{er} mai 1896, annula l'arrêté réglementaire du préfet de la Seine dans son ensemble, en visant précisément, comme motifs de cette annulation, les points que

nous avons indiqués et sur lesquels le règlement constituait un véritable abus de pouvoir.

L'arrêté de 1894 fut remplacé par un autre arrêté du 9 mai 1896, puis par un troisième, celui-là définitif et portant la date du 24 décembre 1897. Ce dernier arrêté très bref prescrit des mesures générales d'assainissement, en ce qui concerne les fosses et caniveaux supprimés. Il ordonne l'emploi de chasses d'eaux suffisantes pour assurer l'écoulement à l'égout de matières de vidange, et laisse, en ce qui concerne l'application, libre carrière à l'ingéniosité des propriétaires. Cet arrêté est parfaitement légal.

Une décision toute semblable fut prise par le Conseil d'État, en ce qui concerne un arrêté du maire de Marseille, relatif lui aussi à la question du « tout à l'égout ».

La Chambre criminelle de la Cour de cassation a rendu le 19 novembre 1903, un arrêt de principe où la théorie jurisprudentielle apparaît avec une singulière limpidité.

Voici le commentaire de cet arrêt :

« Si l'autorité municipale est investie par la loi du droit de prescrire les mesures de police que peuvent exiger les intérêts confiés à sa vigilance, notamment les intérêts de la salubrité publique, ces mesures ne sauraient porter atteinte ni au droit de propriété ni à la liberté de l'industrie et avoir pour effet de créer un monopole au profit d'un entrepreneur et au préjudice de tous les autres.

« Ainsi, et en vertu de ces principes, les maires ne

sont pas autorisés à déterminer eux-mêmes la nature et l'importance des travaux qui doivent être effectués, ni à prescrire un moyen exclusivement obligatoire de procéder à leur exécution lorsqu'il peut en exister d'autres aussi efficaces et moins onéreux pour les propriétaires, ni à contraindre ceux-ci à s'adresser à un entrepreneur déterminé ; et, par suite, l'arrêté peut être déclaré non obligatoire dans la partie relative à l'injonction de s'adresser exclusivement à un entrepreneur pour faire un branchement d'égout.

« Il importe peu, d'ailleurs, que cette injonction ne vise que les travaux à exécuter sous la voie publique, si lesdits travaux restent la propriété des riverains ; il appartient seulement à l'autorité municipale de prescrire en vue de leur exécution, dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité, les mesures de précaution et de surveillance qui lui paraissent convenables. »

En résumé, où le rapporteur de la loi de 1902 au Sénat et les apologistes de cette loi veulent voir un défaut de la législation antérieure, nous sommes forcés d'avouer que nous trouvons, nous, une restriction sage, utile, protectrice de la liberté individuelle et des droits de la propriété. Il ne faut point affirmer, d'ailleurs, que la jurisprudence soit demeurée, à l'égard des arrêtés municipaux, d'une inflexible rigidité. Elle a fait, justement, le départ de ce qui constituait l'exercice du pouvoir de police et de ce qui constituait un abus de ce pouvoir. On se rappellera, pour s'en convaincre, la décision de la

Cour de cassation, proclamant la légalité de l'arrêté par lequel le maire de Lyon avait ordonné la couverture des caniveaux, jusque-là à l'air libre, où circulaient des eaux souillées. La Cour suprême avait soigneusement distingué, dans cette espèce, entre l'exercice légitime de l'autorité, en vertu de laquelle on exigeait que des conduites infectes fussent désormais tenues couvertes, et l'abus qui aurait consisté à exiger l'emploi de matériaux déterminés pour réaliser cette amélioration.

« Attendu, — disait l'arrêt, — que l'arrêté du 16 février 1897 n'a point déterminé le mode de construction et de fermeture des caniveaux, d'où il suit que la critique du pourvoi n'est pas fondée. »

On le voit donc : cet obstacle que la jurisprudence imbuë de ce vieux préjugé, le respect de la propriété, aurait toujours opposé au zèle des maires pour la salubrité de leur commune, n'était point infranchissable. Il obligeait seulement les magistrats municipaux à quelque circonspection, et sans ralentir la marche du progrès, la rendait au contraire plus égale, partant, plus sûre.

*
* *

Reste donc, pour justifier la nécessité de dispositions nouvelles relatives aux immeubles en matière d'hygiène, cette considération générale que partout où l'attention des pouvoirs publics s'est portée sur les questions de salubrité, la mortalité a diminué.

Il convient de remarquer que ceci est presque un truisme. Nous avons eu l'occasion déjà de signaler quelques statistiques. Nous avons vu la mortalité s'abaisser, surtout il est vrai, mais non pas dans les mêmes proportions. Dans les quartiers neufs de Paris, dans les arrondissements très riches, diminution considérable. Dans d'autres, diminution beaucoup moindre et souvent illusoire.

De plus, convient-il, lorsqu'on examine ces chiffres, de rapporter comme l'ont fait un peu trop volontiers les auteurs du projet de loi, tout l'honneur des progrès à l'action des pouvoirs publics? Constatons, d'une part, que la science s'est singulièrement enrichie depuis un demi-siècle; que des œuvres d'assistance se sont fondées un peu partout; que dans les masses se sont infiltrés certains préceptes, certaines bonnes règles d'hygiène, d'application toute personnelle, et qui n'ont en rien été imposées par des arrêtés préfectoraux, municipaux, ou autres actes de la puissance publique.

Constatons au contraire que, hors Paris et certaines grandes villes, l'autorité locale s'est montrée tout à fait indifférente, en notre matière. La législation confiait aux municipalités le soin de créer des commissions d'hygiène. Très peu ont été créées, et cinq ou six à peine, ont fonctionné, là où elles existaient.

Il n'est donc pas absolument prouvé que l'intervention de l'État ou de ceux qui le représentent ait joué un rôle aussi considérable qu'on veut bien le dire.

Mais, affirme-t-on, la plupart des grands Etats modernes ont édicté sur ces matières une législation d'ensemble. C'est ici le lieu d'aborder la question en droit comparé.

Nous réservons pour la fin de cette étude, la recherche des pouvoirs du maire, tels qu'ils résultent de la loi du 5 février 1902. Nous n'en aborderons l'examen qu'après avoir réuni tous les éléments d'appréciation. Les premiers devaient nous être fournis par la législation française antérieure à cette loi. Nous l'avons observée d'assez près, pour nous en faire, croyons-nous, une idée très exacte. Le plus grave défaut que nous devons lui reconnaître, c'est d'avoir été un peu dispersée, faite d'une multitude de textes. Encore ne faudrait-il point exagérer. Elle avait du moins le mérite d'être extrêmement respectueuse de principes qui ont bien leur valeur sans être pour cela absolument inefficace, comme on l'a prétendu. Elle eut surtout le sort le plus malheureux qui se puisse concevoir pour une législation. Elle ne fut pas appliquée. Non, certes, qu'elle fut inapplicable ! Ceux qui ont voulu s'en servir en ont obtenu d'heureux résultats ; mais les bonnes volontés furent rares, trop rares. Les municipalités n'avaient guère souci de l'hygiène. Et comment s'en seraient-elles soucié, étant l'émanation d'un peuple, qui, lui, ne s'en souciait point ? Aujourd'hui, l'éducation commence à se faire. Il en faut attendre beaucoup, et, pour notre part, nous attendons beaucoup plus des notions élémentaires d'hygiène que chacun possède aujourd'hui,

que des textes législatifs les plus minutieux et les plus prévoyants.

Étudions maintenant, la marche de la même question, à l'étranger.

CHAPITRE II

LA QUESTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE A L'ÉTRANGER

Il est indiscutable que, surtout dans ces trente dernières années, un mouvement presque universel a conduit les principales nations à créer une législation spéciale relative à l'hygiène publique. Mais il est à noter que la plupart des dispositions dont il s'agit, se rapportent à des mesures de prophylaxie que nous avons volontairement éliminées du cadre où nous voulons renfermer cette étude. En ce qui concerne, tout spécialement, les mesures que peut et doit prendre l'autorité locale à l'encontre des droits de l'individu, pour sauvegarder la santé de tous, il est bien vrai que, dans nombre de pays, on a renforcé et accru, — selon l'expression de M. le sénateur Cornil, — « l'arsenal juridique ».

On remarque que les œuvres d'ensemble, réalisées par les législateurs étrangers, ont été d'autant plus vite et plus aisément menées à bien que le pays où ils légiféraient était plus dépourvu de règles générales relatives à la salubrité publique.

Les organismes administratifs très neufs se sont pliés

avec facilité à la tâche nouvelle qu'on allait leur demander. C'est ainsi, par exemple, que l'Italie, unifiée et obligée de refondre la législation divisée des anciens États qui la composaient, a atteint du premier coup à une loi qu'on dit volontiers la meilleure de toutes celles qui existent.

C'est donc par la loi italienne qu'il convient de commencer : nous répétons que nous laisserons de côté, délibérément, tout ce qui n'entre pas nécessairement dans notre sujet.

Italie.

Le titre III de la loi italienne sur la tutelle de la santé et de l'hygiène publiques, porte, en sous titre, ces mots : « De l'hygiène du sol et de l'habitation. »

Nous y négligeons ce qui concerne le régime des eaux publiques et les prescriptions concernant les opérations agricoles dangereuses, telles que la macération du lin, du chanvre et autres plantes textiles, celles concernant les établissements industriels ou commerciaux incommodes ou insalubres, et nous arrivons à l'article 39. Cet article est ainsi conçu :

Article 39. — « Les maisons nouvellement construites ou refaites en parties, ne peuvent être habitées qu'après autorisation du maire, qui l'accordera seulement lorsque, après inspection de l'officier sanitaire ou d'un ingénieur expressément délégué, il sera démontré :

- a) Que les murs sont suffisamment secs ;
- b) Qu'il n'y a pas manque d'air ni de jour ;
- c) Qu'il a été pourvu à l'éloignement des eaux sales, des matières excrémentielles et autres déchets, de manière à ne pas corrompre le sous-sol, et selon les règles prescrites par le règlement local d'hygiène ;
- d) Que les latrines, les évier et les conduites sont construites et placées de manière à éviter les exhalaisons dangereuses et les infiltrations ;
- e) Que l'eau potable dans les puits ou dans les autres réservoirs ou dans les conduites est garantie de toute corruption ;
- f) Qu'il n'y a pas d'autre cause manifeste d'insalubrité ;
- g) Enfin, qu'il a été observé toutes les autres prescriptions particulières qui, sur la matière, seront établies par ledit règlement local d'hygiène.

En cas de refus de l'autorisation demandée, l'intéressé peut réclamer au préfet qui décidera, ouï le Conseil provincial de santé.

Les propriétaires qui contreviendront aux dispositions de cet article seront punis d'une amende de 1 à 500 francs, outre la fermeture de la maison sur décret motivé du préfet, d'après proposition du médecin provincial. »

Puis, dans un règlement général pour l'application de la loi sur la tutelle de la santé et de l'hygiène publiques, approuvé par décret royal du 9 octobre 1889, nous lisons au titre III, chapitre XI, sous la même rubrique « De l'hygiène du sol et des habitations. »

Article 84. — « On doit considérer comme cause d'insalubrité :

a) Le bâtiment d'habitation qui contient plus d'un habitant par chaque 10 mètres carrés de superficie couverte, si l'espace découvert entre les maisons est moindre que le quart des parois des murs qui l'entourent, ou si chaque pièce d'habitation n'a pas au moins 8 mètres carrés de superficie et 25 mètres cubes de volume par personne qui l'occupe ;

b) Les décharges sales de quelque nature qu'elles soient qui dégorgent sur les plages où donnent les habitations ;

c) Et les dépôts sur les routes et près des constructions habitables, de rejets d'immondices, de matières putrescibles, de produits chimiques, d'objets nauséabonds ou d'exhalaison incommode ou de nature à vicier l'air respirable. »

La lecture de ces textes suffit à nous montrer dans quelle mesure le législateur italien a voulu que l'autorité municipale pût intervenir dans tout ce qui intéresse l'hygiène de l'habitation.

Mais il ne faut pas s'y tromper, L'économie générale de la loi porte surtout sur un ensemble de mesures sanitaires, telles que les services d'assistance médicale, les inhumations, la vaccination obligatoire, et d'autres, qui n'ont rien à voir avec l'hygiène du logement. Sur ce dernier point, le vœu de la loi est assez net, et le maire est, certes, investi de pouvoirs très larges, puisqu'une maison ne sera habi-

tée qu'avec son autorisation. Mais, remarquons-le, le texte parle de maisons « nouvellement construites ou réparées en partie » : il ne dit rien des immeubles existants, et ceci est important. Ce sont donc surtout des dispositions d'avenir, obligeant les constructeurs à se conformer aux règles posées par les règlements locaux, sous peine de se voir refuser, la maison une fois construite, l'autorisation de l'habiter ou de la faire habiter par d'autres.

On pourrait, croyons-nous, rapprocher ces dispositions de celles qui, dès longtemps, existaient en France. Nous voulons faire allusion à cet édit de décembre 1607, à cet arrêt du Conseil du Roi du 27 février 1765, et surtout à ce décret du 26 mars 1852, édicté pour Paris, mais applicable à toutes les villes dont la municipalité en aura fait la demande, et qui oblige le constructeur à soumettre, avant de commencer ses travaux, les plans de construction à l'administration.

Il nous semble même que le principe français présente, sur la loi italienne, cet avantage qu'un immeuble achevé ne sera pas exposé à devenir inutile ou à exiger des réparations considérables, faute d'une autorisation d'habiter, puisque c'est sur les plans mêmes que l'administration imposera ses corrections ; à quoi le propriétaire, et l'intérêt bien compris de la fortune publique ont tout à gagner.

Et ceci dit, nous ne voyons pas que le maire de la ville italienne dispose, à beaucoup près, des pouvoirs dont jouit le maire de la ville française d'après la législation antérieure même à la loi de 1902.

La loi italienne, dans son ensemble, se montre même assez libérale. Elle prescrit la création d'un certain nombre de grands services publics, elle édicte les précautions nécessaires et relatives aux établissements incommodes et insalubres et aux industries dangereuses, mais elle s'en tient là. Nous ne voyons pas même que, dans les attributions du Conseil sanitaire provincial (art. 9), on en puisse rencontrer une seule qui donne à ce Conseil des droits exorbitants au droit commun, pour ce qui regarde les habitations.

Angleterre.

Le caractère spécial des législations anglo-saxonnes est d'être d'une minutie que ne comportent guère les législations latines. En matière d'hygiène publique, l'Angleterre possède une loi, dite « The public health act », ou « loi sur la santé publique », et remontant à l'année 1875.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher comment cette loi fut reconnue nécessaire, élaborée, puis rendue applicable en Angleterre.

On sait que, nulle part, le progrès industriel du dernier siècle n'avait eu une marche plus rapide que dans le Royaume-Uni. Les grandes cités ouvrières s'étaient développées, d'autres s'étaient créées, et naturellement les agglomérations ouvrières s'étaient multipliées et aug-

mentées dans la même proportion. Avant 1840, la salubrité publique était comprise dans les attributions du « Vestry », sorte de conseil paroissial qui agissait à son gré, et généralement restait dans l'indifférence et l'inaction la plus absolue pour ce qui concerne l'hygiène.

Le premier cri d'alarme fut poussé par les commissaires chargés de veiller à l'exécution de la loi des Pauvres. C'était l'époque du choléra. Le Parlement fut saisi de la question, s'en émut, et ordonna une vaste enquête par laquelle se révélèrent l'étendue et la gravité du mal.

Mais, désireux d'agir, ce Parlement ne voulait pas, néanmoins, porter atteinte au grand principe de l'autonomie locale. Aussi se contenta-t-on, d'abord, de fournir, aux villes désireuses de lutter, des modèles de dispositions soigneusement étudiées à inscrire dans les actes locaux.

Ce fut tout jusqu'en 1875. Ou plutôt, la période comprise entre 1847 et 1895 fut une période d'élaboration ; on fit des tentatives, des expériences locales propres à éclairer le législateur sur l'action qu'il pouvait le plus utilement exercer. C'est ainsi qu'on créait des bureaux de santé dont les membres élus pouvaient réglementer, agir, et même lever des taxes.

En 1871 apparaît le premier organe central destiné à exercer un contrôle et une surveillance sur tout le territoire : C'est le « local government board ».

Enfin, en 1872, on généralise, et on unifie en divisant

l'Angleterre en districts sanitaires urbains et districts sanitaires ruraux.

La loi de 1875 est le Code où viennent se grouper toutes les dispositions dont l'usage avait fait connaître la valeur, et qui devient la charte définitive de l'Angleterre au point de vue sanitaire. Elle opère des réformes nécessaires à signaler, et qui marquent bien, si on envisage le tempérament anglais, la volonté de réagir contre un danger trop apparent et trop sérieux pour être négligé.

La loi crée une organisation sanitaire nouvelle, et pour ce faire, se résoud : d'une part, à limiter les droits individuels ; d'autre part, à faire une brèche dans les libertés locales au profit de la salubrité générale de la nation.

Une rapide lecture de quelques textes nous renseignera sur la forme et le fond de la loi.

En ce qui regarde le sujet de notre étude, nous rencontrons d'abord l'article 25 ainsi conçu :

Article 25. — « Il est interdit de construire ou de reconstruire une habitation dans un district urbain ou d'occuper une habitation nouvellement construite ou reconstruite, sans qu'elle ait été pourvue de conduits couverts faits de matériaux, à un niveau et avec la pente indiqués par l'autorité sur le rapport de l'agent voyer ; les conduits se déchargeront dans un égout appartenant à l'autorité et situé à une distance n'excédant pas 100 pieds des limites du terrain sur lequel l'habitation a été élevée ; si ces conditions ne peuvent être remplies, les

conduits seront menés dans un puisard ou tout autre endroit éloigné d'une habitation, ainsi qu'il sera indiqué par l'autorité. »

Article 35. — Il est interdit de construire ou de reconstruire une habitation, sans qu'elle soit pourvue, d'une manière suffisante, de water-closets ou fosses d'aisances clos et couverts.

Toute contravention sera punie d'une amende qui n'excédera pas 20 livres.

Article 36. — Lorsque l'autorité apprendra, par le rapport de son inspecteur, qu'une habitation n'est pas suffisamment pourvue de lieux ou fosses d'aisances clos et couverts, elle notifiera au propriétaire ou locataire, par écrit, d'avoir, dans un temps donné, à en faire installer. Si l'avis restait sans résultat, à l'expiration du délai fixé, l'autorité fera faire les travaux, et les dépenses qu'ils auront occasionnées seront recouvrées du propriétaire *in summary manner* ou inscrites comme dépenses de *private improvement*.

Lorsque des lieux ou fosses d'aisances ont servi et servent aux habitants d'une ou plusieurs habitations, l'autorité locale peut maintenir cet usage et ne pas exiger que chaque habitation en soit séparément munie.

Article 41. — Sur la réclamation écrite, adressée à l'autorité, d'un particulier déclarant qu'un caniveau, puisard, fosse d'aisances, qu'une fosse à eau ou à terre du district est préjudiciable à l'intérêt d'autrui ou à la santé publique, mais dans ce cas seulement, l'autorité donnera

un pouvoir écrit à son agent voyer ou à son inspecteur, lui enjoignant de se rendre sur les lieux, seul ou accompagné, de faire découvrir et inspecter le caniveau, puisard, lieux d'aisances, la fosse à terre ou à eau en question.

Le propriétaire ou locataire de l'immeuble sera prévenu par écrit vingt-quatre heures auparavant, à moins d'urgence, de la visite des agents de l'autorité.

Si les lieux, après inspection, sont reconnus en bon état, ils seront rétablis comme ils étaient auparavant et s'il y a eu préjudice, il sera réparé le plus promptement possible. Les frais seront à la charge de l'autorité locale.

S'ils sont au contraire trouvés en mauvais état et paraissent nécessiter des réparations ou changements quelconques, l'autorité en préviendra immédiatement par écrit le propriétaire ou locataire, lui enjoignant de procéder aux travaux nécessaires dans un délai stipulé. Si les prescriptions n'étaient pas suivies d'effet, la personne à qui elles ont été faites serait passible d'une amende qui n'excédera pas 10 shillings pour chaque jour de contravention, et l'autorité pourra faire exécuter les travaux et recouvrer les frais du propriétaire *in a summary manner*, ou les inscrire en dépenses de *private improvement*.

Article 46. — Lorsque, sur le certificat du *Médical Office* ou de deux médecins, l'autorité locale jugera qu'une habitation est, entièrement ou en partie, dans un tel état de malpropreté ou d'insalubrité qu'elle met en danger la santé publique, ou que le badigeonnage, le nettoyage ou

la désinfection seraient de nature à prévenir l'éclosion ou à arrêter la propagation de maladies contagieuses, elle avisera par écrit le propriétaire ou le locataire de cet immeuble d'avoir à faire, suivant le cas, l'une ou l'autre de ces réparations.

Si l'avis demeure sans effet, après le délai fixé, la personne sera passible d'une amende qui n'excédera pas 10 shillings pour chaque jour de contravention.

Et l'autorité locale pourra, à son gré, faire exécuter les travaux sus-mentionnés et se faire rembourser les frais par le délinquant, *in a summary manner*. »

Suivent, dans cette loi qui ne contient pas moins de 343 articles, et qui est un véritable code sanitaire, d'autres prescriptions que nous ne pourrions rapporter *in extenso*. Toutes sont conçues dans le même esprit.

L'article 49 est relatif aux dépôts de matières nuisibles à la santé publique.

L'article 70 traite des eaux de puits, bassin ou citerne publics ou particuliers contaminées et par suite nuisibles à la santé publique. Dans ce cas, l'autorité locale devra demander à une *Court of summary jurisdiction* de remédier à cet état de choses. C'est cette Cour qui enverra une sommation au propriétaire de l'immeuble où se trouve le puits, et c'est elle encore qui appréciera les mesures à prendre, la valeur de la plainte de l'autorité et la suite qu'il convient d'y donner.

Nous rencontrons encore des dispositions relatives à la mise en location de sous-sol (art. 71, 72, 73, 74). Il est

interdit d'occuper ou de laisser occuper comme lieu d'habitation aucun sous-sol, étant stipulé (art. 71) que cette expression comprend les caves des salles souterraines, construites ou reconstruites après la promulgation du présent acte ou non louées ni occupées à cette époque.

Les contraventions seront appréciées et réprimées, des mesures pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'immeuble pourront être prises, mais par une *Court of summary jurisdiction* seulement, et non point du tout par voie d'autorité administrative.

Voici maintenant la législation applicable aux logements garnis : « L'entreprise de garnis devra être approuvée par un agent de l'autorité locale, le loueur devra avertir l'autorité chaque fois qu'un de ses locataires sera atteint de fièvre ou de maladie contagieuse. »

L'article 91 ouvre un chapitre de la loi consacré aux « causes d'insalubrité ». Celles-ci sont énumérées avec un très grand soin. Bien des cas sont prévus qui empêcheraient l'Administration de se livrer à des tracasseries à l'égard de ses administrés. L'autorité locale devra faire procéder à des inspections périodiques du district (article 92), au point de vue de ces causes d'insalubrité, Elle pourra être avisée de leur existence par la plainte de toute personne qui en serait incommodée. Elle avisera le propriétaire ou le locataire responsable d'avoir à faire disparaître la cause de l'insalubrité constatée (article 94). Si l'avis reste sans effet, « l'autorité locale devra déposer une plainte à cet effet devant un juge de paix qui

enverra à la personne à qui l'avis a été donné, une sommation de comparaître devant une *Court of summary jurisdiction* (art. 95 *in fine*). La Cour elle-même signifiera l'ordre de satisfaire aux prescriptions contenues dans l'avis notifié, ou une défense expresse de laisser se reproduire l'état de choses incriminé, elle indiquera les travaux à faire et pourra infliger une amende qui n'excèdera pas 5 livres. Toutes ces décisions seront susceptibles d'appel (art. 99).

L'article 102 demande une mention spéciale :

Art. 102. — L'autorité locale, ou l'un de ses agents, pourra pénétrer dans tout immeuble pour y rechercher tout ce qui pourrait être nuisible à la santé publique, ou pour faire exécuter les mesures de tout acte en vigueur dans le district sur les foyers et les fourneaux consumant leur propre fumée, en tout temps, depuis 9 heures du matin jusqu'à 6 heures du soir, ou lorsqu'il s'agira d'une cause d'insalubrité due à un travail quelconque, aux heures où ce travail est en activité

.

Si l'accès du local en vue de l'une quelconque des mesures du présent article est refusé, tout juge de paix, sur la plainte sous serment de l'agent de l'autorité locale (cette plainte ne devra être faite qu'après que l'agent aura avisé de son intention, par écrit, le gardien du local) pourra, par un ordre signé de sa main, requérir le gardien de l'immeuble de laisser pénétrer l'autorité

locale ou son agent, aux heures sus-mentionnées. Lorsque, d'après les informations données sous serment au juge de paix, aucun gardien de l'immeuble ne pourra être trouvé, le juge de paix autorisera, par mandat spécial, l'autorité locale ou son agent à pénétrer dans le local aux heures sus-mentionnées.

« Tout mandat délivré et signé par un juge de paix, permettant à l'autorité locale ou à son agent l'accès d'un local quelconque, continuera à être valable jusqu'à ce que l'état contraire à la salubrité ait cessé d'exister, ou que les travaux nécessitant l'intervention de l'autorité aient été exécutés. »

Tel est l'article le plus topique de la loi anglaise relative à l'hygiène. On voit par les textes que nous avons rapportés *in extenso*, par ceux aussi que nous nous sommes contentés d'analyser en quelques mots, que les Anglais, dans ce code sanitaire qu'ils ont édicté sous l'empire d'une préoccupation très légitime de la santé de leur race, n'ont point méconnu les principes de leur libéralisme traditionnel.

En résumé, et pour déterminer mieux que par la lecture de ces articles qui apparaissent bien confus, parce que très détaillés, à nos yeux de Français accoutumés à nos textes sobres, concis et presque toujours fort brefs, quelle est l'économie de la loi anglaise ; en voici les traits principaux :

A la base de l'organisation sanitaire une circonscription élémentaire : le district sanitaire, groupant un cer-

tain nombre de paroisses, ou au contraire, division d'une grande paroisse. Ce district a la personnalité civile, lève des taxes et peut emprunter.

Il est administré par un Conseil élu pour trois ans. (Les femmes sont éligibles.) A ce conseil sont attachés les agents sanitaires qui seront ses indispensables auxiliaires : médecins, architecte, chimiste analyste, etc...

Au dessus du Conseil de district, le Conseil de Comté, assemblée de contrôle, d'inspection des districts placés sous sa juridiction.

Enfin, au sommet de la hiérarchie sanitaire, le *local Government board*, autorité centrale de surveillance et de direction.

Il est important de bien voir que les organismes créés dans l'intérêt de la salubrité publique sont, en Angleterre, dépourvus de toutes attributions politiques. Ils n'ont qu'un but et qu'une mission : veiller sur l'hygiène dans l'intérêt de la collectivité future. Le sort de celle-ci préoccupe, il est vrai, le législateur anglais, plus que les droits particuliers de chacun. Mais nous verrons dans quelle mesure il a cru devoir porter atteinte à ces derniers, et quelles garanties encore il lui a laissées.

En ce qui concerne la salubrité des habitations et les rapports établis par la loi anglaise entre le propriétaire et l'administration, voici ce qu'il faut retenir : L'autorisation de construire est nécessaire. Le Conseil sanitaire de district peut se faire communiquer les plans des travaux et doit, dans le délai d'un mois, notifier son appro-

bation ou sa désapprobation. Toute partie du bâtiment qui n'a pas été désignée dans les plans comme propre et destinée à l'habitation ne saurait dans l'avenir servir à cet usage.

Des règlements locaux déterminent les conditions dans lesquelles devront être établies les constructions. D'autres prescriptions émanent de la loi elle-même.

En ce qui concerne les maisons existantes, on va dire que les pouvoirs de l'administration anglaise sont extrêmement étendus. Mais il convient d'y regarder de très près, et de placer avec soin la connaissance qu'on en prend dans le cadre où s'exerceront ces pouvoirs. Ils se résument ainsi : l'Administration peut prescrire certains travaux d'entretien ou de réparation, elle peut interdire d'habiter l'immeuble, elle peut aller jusqu'à en ordonner la démolition (1).

La partie la plus intéressante de cet examen consiste dans la distinction à faire entre les cas où les ordres administratifs sont obligatoires pareux-mêmes, et ceux où ces ordres devront être sanctionnés, pourront être modifiés et amendés par le juge, ceux encore qui apparaissent d'une portée si grave que le juge seul a compétence pour les donner.

L'Administration a un pouvoir propre et indépendant pour ce qui intéresse l'écoulement des eaux d'un immeuble dans les égouts publics. Certaines amendes sont

(1) Remarquons que l'administration, en France, possédait, dans d'autres conditions il est vrai, mais enfin possédait des droits non moins exorbitants.

réglementairement édictées à l'encontre de ceux qui détériorent ou salissent les conduits, fosses ou cabinets d'aisances à usage commun.

Enfin, la propreté des rues étant assurée par les soins des propriétaires riverains eux-mêmes, il appartient à l'autorité de déterminer les conditions dans lesquelles ces riverains devront en opérer le nettoyage.

Dans presque tous les autres cas qui peuvent se présenter, l'Administration agira seulement par voie de plainte portée devant la justice. Ce droit de se plaindre appartient encore aux particuliers.

Toutefois, il faut constater que la mesure dans laquelle l'intervention des Conseils sanitaires peut se manifester à l'encontre du droit de propriété privée est très strictement limitée. Ainsi, les heures auxquelles l'agent sanitaire a le droit de pénétrer dans un domicile particulier sont fixées d'une manière absolue.

Les sanctions, amendes, parfois fort élevées et sous forme d'astreintes, ou exécution d'office ne sont jamais prononcées que par la justice elle-même qui, on le sait, est de droit commun, en Angleterre. Les voies de recours ordinaires sont toujours assurées aux intéressés.

On chercherait en vain, dans cet amas de prescriptions où semble n'avoir été négligé aucun détail, une fissure par où pourrait s'insinuer l'arbitraire. Qu'on ne dise pas que l'Angleterre a songé un seul instant, en présence des fléaux qu'il importait de combattre, à faire bon marché des droits individuels. Elle les respecte toujours,

parce qu'il est de l'essence même de sa législation de les entourer de toutes les garanties. Ah ! on ne songe pas à poser le principe de la défense des particuliers contre eux-mêmes et malgré eux ! On ne rencontre pas trace de cette protestation, si fort à la mode chez nous, contre la **liberté** du suicide. La loi ne parlera jamais que de la santé publique, elle ne visera que les causes d'insalubrité susceptibles de porter atteinte à l'hygiène du voisinage immédiat ou éloigné, celles surtout qui menacent l'avenir de la race. Elle prend des mesures très énergiques, mais les prend avec une souplesse, une habileté pratique vraiment admirables. Elle entend la grande parole de lord Beaconsfield que lui présente la loi de 1875, mais sauvegarde en même temps toutes ses vieilles traditions (1).

Le fait capital auquel il faut s'arrêter, c'est celui qui distingue et distinguera toujours la législation des deux races, la latine et l'anglo-saxonne. Alors qu'en France, par exemple, la législation s'en remettra volontiers à l'Administration du soin de dicter les mesures à prendre,

(1) Voici comment s'exprimait lord Beaconsfield :

« La santé publique est le fondement où reposent le bonheur du peuple et la puissance de l'Etat. Ayez le plus beau des royaumes. donnez-lui des citoyens intelligents et laborieux, des manufactures prospères, une agriculture productive, que les arts y fleurissent, que les architectes y couvrent le sol de temples et de palais ; pour défendre ces biens ayez encore la force, des armes de précision, des flottes de torpilleurs. si la population reste stationnaire, si, chaque année, elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra périr. Et c'est pourquoi j'estime que le souci de la santé publique est le premier devoir d'un homme d'Etat. »

et investira le maire des plus larges pouvoirs, en Angleterre tous les rouages sociaux seront mis en mouvement, et l'autorité locale sera, pour ainsi dire, sans force, si les avis qu'elle donne n'obtiennent pas la sanction judiciaire. L'Administration n'a pas, en effet, de pouvoir indépendant, si ce n'est dans des cas rares, spéciaux, et qui se justifient d'eux-mêmes. On fera sans cesse appel à ce juge, et sans ordre de lui, l'Administration demeurera impuissante. C'est là l'immense garantie accordée aux citoyens anglais ; la garantie nécessaire d'ailleurs, mais suffisante, tant est certaine par avance l'opposition du juge à toute mesure que n'auraient point dictée la nécessité absolue et le bien général.

On nous dira qu'en France les arrêtés administratifs sont soumis à des recours devant des organismes judiciaires. Nous répondrons d'abord que ces organismes sont administratifs ; ce qui leur ôte, à n'en pas douter, sinon une partie de leur indépendance du moins la faculté, que possèdent complètement les juges anglais, de résister des années durant, et souvent avec succès, aux tendances les plus énergiquement soutenues par des partis politiques au pouvoir. Et ceci, que certains peuvent trouver mauvais, nous paraît au contraire présenter de très grands avantages. Sans cesse il arrive qu'une réforme trop hâtive provoque un conflit avec un ordre social établi, et dont il n'est point prouvé, après tout, qu'il soit plus dangereux que la réforme elle-même. Or, il est bon que cet ordre social ne soit pas, à l'instant même et sans discus-

sion possible, immolé. Il est bon par conséquent que résistent ceux-là mêmes à qui appartient le dernier mot : c'est-à-dire les tribunaux ; jusqu'à ce que, du frottement des deux forces contraires, jaillisse le *modus vivendi* normal, où subsiste encore ce qu'avait de meilleur le Passé, à côté de ce qu'avait de souhaitable le Progrès.

On dira encore : « mais il n'y a pas pour juger la valeur d'un acte administratif que des tribunaux également administratifs ! Ce sont au contraire des tribunaux judiciaires qui, s'il faut les faire exécuter, jugeront les contraventions, les réprimeront par des amendes, ou, déclarant l'arrêté illégal, refuseront de prononcer ces amendes ». Raisonnablement exact, si, à notre époque, les tribunaux judiciaires ne devaient fatalement succomber chaque fois qu'ils entreprendront la lutte contre le pouvoir administratif. C'est un fait d'expérience qui ne se démontre pas. Mais il est évident que ce pouvoir administratif devient de plus en plus fort, chaque jour, dans notre pays. C'est d'ailleurs, où nous nous tromperions beaucoup, un fait d'atavisme, un vieil instinct de l'autorité qui existe chez la plupart des français, et qui les soumet corps et biens aux pouvoirs publics, si tyranniques qu'ils puissent se montrer. Sous l'ancien régime, nos Parlements jouèrent ce rôle utile de modérateurs du pouvoir central, ils ont été finalement vaincus ; et le jour de leur défaite marqua l'anéantissement de ce troisième pouvoir qu'on appelait le pouvoir judiciaire, et dont les auteurs ne font aujourd'hui qu'une branche de l'exécutif.

En un mot, nous voyons dans la loi anglaise, à côté du souci très légitime et très clairement manifesté de la santé publique, le souci très respectable aussi de ne point porter atteinte à la propriété privée, à cette liberté individuelle dont le peuple britannique est si jaloux. Nous pouvons dire, dès maintenant, que le maire, en France, disposait dès avant la loi de 1902, de pouvoirs au moins aussi étendus que ceux dont disposent ce que la loi anglaise de 1875 appelle : « l'autorité locale ».

Autriche-Hongrie.

Nous arrivons à la troisième grande loi européenne, relative à l'hygiène publique. C'est la loi hongroise de 1876, sur l'organisation de l'hygiène publique en Hongrie. Cette loi affirme, mais expressément, que l'hygiène publique est du ressort de l'Administration de l'Etat. Nous irons directement aux textes qui visent l'intervention de l'autorité municipale dans la matière.

A l'article 11 nous lisons :

Article 11. — « Les règles de l'hygiène publique seront strictement observées dans la construction des maisons d'habitation.

L'autorité départementale édicte les règlements relatifs aux bâtiments, en tenant compte des conditions locales et des intérêts de l'hygiène publique, après avoir entendu la Commission d'hygiène publique.

Les maisons nouvellement construites ou transformées dans les villes ne seront habitables qu'après inspection et autorisation préalable de l'autorité sanitaire.

L'autorité peut également faire évacuer sans délai les habitations dont l'existence constitue un danger pour la santé publique.

Il devra être procédé à la transformation des maisons, constructions, sous-sols et communs ayant existé avant la promulgation de la présente loi, s'ils présentent des dangers au point de vue de l'hygiène, dans le délai d'un an à partir de l'avertissement de l'autorité; dans le cas où la transformation ne pourra pas se faire utilement, ces bâtiments seront mis en interdit, et si leur existence pouvait nuire à la santé, leur démolition par voie d'expropriation peut être prononcée ».

Article 12. — « L'expropriation, pour cause d'hygiène publique, des bâtiments, mentionnée au paragraphe précédent, est autorisée pour tout le territoire de la Hongrie.

La procédure à suivre est déterminée dans la loi VIII, de 1872, § 19, 20, 21 et 22.

Les expropriations de ce genre sont jugés, en troisième instance, par le Ministre de l'Intérieur; les appels contre les décisions relatives à l'expropriation des industries seront décidés en troisième instance par le Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce. le Ministre de l'Intérieur entendu.

Ces deux textes nous suffisent. On ne saurait être plus radical, et nous ne savons guère ce que les hygiénistes

hongrois pourront, de leur point de vue particulier, reprocher à une législation qui va tout droit à l'expropriation. Expropriation opérée, d'ailleurs, par la puissance publique, représentée elle-même par l'administration de l'État.

Mais prenons garde de tirer ici quelques conclusions en faveur d'un régime semblable dans notre pays. Sans doute, les techniciens seraient loin de s'en plaindre ; les apôtres de l'hygiène publique se déclareraient, certes, satisfaits. Malheureusement, ce serait une dangereuse révolution à susciter chez nous. Il nous est impossible d'envisager, avec autant de sang-froid, la démolition des immeubles dangereux au point de vue de la salubrité, parce qu'il existe, en France, des villes qu'il faudrait, à ce compte-là, raser, et dans nos grandes cités, des quartiers immenses qu'il faudrait anéantir. Le remède ici pourrait être pire que le mal (1). Les renseignements nous manquent sur l'application de ces règles, au sol même pour lequel elles ont été édictées, mais nous ne pensons pas que l'administration hongroise en use avec une très grande rigueur. Encore pourrait-on concevoir qu'on les mette en œuvre, dans un pays relativement neuf, où s'édifient à l'heure actuelle des villes entières, où de récentes époques de prospérité financière, un état économique favorable, permettraient probablement l'entreprise d'énormes tra-

(1) D'ailleurs, l'expropriation pour cause d'utilité publique peut parfaitement être appliquée, chez nous, aux immeubles ou ilots insalubres.

vaux immobiliers. Nous n'oserions en dire autant pour la France, et n'envisagerions pas sans crainte pour la fortune nationale l'emploi de procédés analogues.

*
* *

Ajoutons que presque toutes les nations du monde possèdent aujourd'hui des lois ou même des codes sanitaires. Le Danemarck et la Norvège, le Japon, les Pays-Bas depuis 1872, l'Espagne depuis le 18 mars 1895, les cantons de la Suisse ont rivalisé à cet égard. Chacun des états des États-Unis possède son texte.

Il reste à signaler la position prise par l'Empire germanique dans la question.

Chaque État possède ses règlements particuliers. La Prusse s'occupe, depuis 1901, d'une loi sur les habitations. Le projet publié en 1903 a été remanié. après avoir subi les observations des autorités locales auxquelles il avait été soumis. Elle a pour objet la construction d'habitations à bon marché et l'assainissement des maisons existantes.

Quant aux règlements d'État, il en est de fort rigoureux (1) ; mais, dans l'observation de la lutte entre la collectivité et les intérêts privés, les exemples qu'on emprunterait à l'Allemagne ne sauraient être qu'à l'avantage de la collectivité impérieuse et coercitive.

- (1) Nous devons ces renseignements à M. le professeur J. Appleton, qui a été à même de constater la minutie et la rigidité de quelques uns de ces règlements.

*
* *

En somme, que faut-il conclure d'un examen rapide des législations étrangères sur l'hygiène? Ceci d'abord : que l'hygiène publique entre, à juste titre, dans l'ordre des préoccupations publiques. L'éclosion, relativement récente, de ces textes législatifs, est le résultat des découvertes scientifiques modernes. Les États se sont, les uns et les autres, sentis responsables, dans une certaine mesure, de la santé de leurs nationaux. Ils ont couru au plus pressé et se sont armés pour la lutte. Mais pour l'avoir fait avant nous, ils l'ont fait — la Hongrie mise à part — semble-t-il, avec plus de prudence. Surtout, leurs lois n'ont, les unes ni les autres, le caractère de manifestations d'idée. La loi anglaise, à ce point de vue, peut servir de type. Très longue, minutieuse, détaillée, elle semble uniquement inspirée par le souci de réaliser un progrès, sans violer l'indépendance des citoyens. Et si l'urgence ou la nécessité oblige l'autorité, au nom de tous, à heurter l'individu dans quelqu'un de ses droits, encore ne le fait-elle qu'avec une prudence infinie, en respectant toutes les traditions anglaises, en renvoyant toujours devant une *court*, c'est-à-dire un tribunal judiciaire, la solution des petits conflits qui doivent naître. Et cela doit être très efficace. Le juge anglais ne faussera la balance au profit de personne. L'Administration gardera ses droits et le particulier les siens. Excellent moyen

de ne pas jeter le trouble dans la marche des affaires et de réaliser cependant les plus heureuses réformes.

Il faut retenir seulement, de ce coup d'œil sur l'étranger, que le soin de l'hygiène publique devient une fonction nationale. Est-ce absolument récent? Non, certes. Nous avons toujours vu, au contraire, et nous dirions presque à tous les âges, les gouvernements soucieux de la question. L'hygiène était partie intégrante de leur principale attribution, celle de la police. On a vu les administrations montrer plus ou moins de sollicitude suivant que les principes scientifiques étaient plus ou moins en honneur. Lorsqu'ils ont paru au premier plan, lorsque leur révélation et les données précises apportées à l'appui n'ont plus permis de les méconnaître, les États ont senti la nécessité de les faire passer dans la loi. Mais ce qu'il importe d'observer, c'est qu'ils y ont passé — si l'on peut dire — à leur rang ; c'est-à-dire comme prescriptions policières, édictées dans l'intérêt de tous, et dont les pouvoirs locaux ou généraux, ou mieux des organes indépendants institués à cet effet, doivent assurer l'observation.

Nous allons voir qu'en France, sans le dire expressément, on a fait autre chose. La loi de 1902 sur l'hygiène publique est la manifestation d'un courant d'idées nouvelles, comme une étape marquée dans une évolution qu'il faut reconnaître, mais qu'on pourrait souhaiter moins rapide, peut-être moins imprudente.

CHAPITRE III

LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902, RELATIVE A LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE. SES DISPOSITIONS RELATIVES A L'HYGIÈNE DE L'HABITATION

Nous entendons isoler dans cette loi ce qui en est, en quelque sorte, au point de vue économique et social, la grande, la principale innovation. Nous n'en étudierons que les parties concernant les pouvoirs des maires en matière d'hygiène publique et les réformes réalisées sur cette matière spéciale.

*
* * *

Le premier trait, digne de remarque, de la législation nouvelle, se trouve dans la première ligne de la loi du 15 février 1902.

L'article 1^{er} porte : « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de prendre un arrêté portant règlement sanitaire. » Ceci est la réforme. Le texte la complète ainsi qu'il suit :

« Cet arrêté détermine :

« 1^o Les précautions à prendre, en exécution de

l'art. 97 de la loi du 3 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies épidémiques, spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des personnes atteintes d'une maladie épidémique ou qui ont été souillés par elles, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion. Ces mesures sont déterminées sur l'avis du Comité consultatif d'hygiène publique de France, par des instructions ministérielles.

« 2^o Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature, notamment l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières usées. »

Dans le projet voté par la Chambre des députés, et qui avait été porté devant le Sénat, le même principe se trouvait posé dans les mêmes termes. Mais il était moins en vedette, porté seulement en l'art. 16, où l'on pouvait craindre qu'il se perdît parmi d'autres dispositions moins importantes. Le Sénat jugea donc nécessaire de le transporter pour l'inscrire en tête de la loi, dont il forme aujourd'hui comme le préambule. « Dans toute commune, le maire est tenu de prendre un arrêté portant règlement sanitaire. »

Voici à quelle idée répond cette prescription impérative du texte nouveau :

Remarquons d'abord qu'elle n'innove rien. Le rappor-

teur au Sénat a tenu à le constater. On n'a nullement prétendu, par cette disposition, donner aux maires un pouvoir qu'ils ne possédaient point. La loi du 3 avril 1884, et bien longtemps avant elle, les lois que nous avons citées des 16-24 août 1790, et du 10 pluviôse an VII, avaient investi les municipalités du pouvoir réglementaire en ce qui concerne la salubrité publique. On s'en rappelle les termes, il est inutile de les citer encore. On ne créait donc rien de neuf. Seulement, le Parlement, et plus spécialement le Sénat, qui montre, par la place qu'il lui a donnée, toute l'importance qu'il attache à cette disposition, veulent obliger les municipalités à user des pouvoirs qu'elles détenaient déjà et dont elles négligeaient de se servir.

Sans doute, cette remarque n'est pas applicable à toutes les communes. Nous avons eu au cours de cette étude, l'occasion de constater que certaines villes, et naturellement les plus importantes, possédaient sur la matière d'hygiène publique, une réglementation assez étroite. Paris, notamment, avait vu ses préfets de police, porter tous leurs efforts sur l'amélioration des conditions générales de la salubrité. Lyon également possédait un règlement municipal qui faisait et fait encore honneur à ses auteurs, et qu'on a fréquemment donné comme modèle. Quelques municipalités encore s'étaient montrées soucieuses de réaliser des progrès. Mais c'était une minorité parmi les municipalités françaises, et l'on peut dire que, d'une manière générale, en France, l'arrêté du maire por-

tant règlement sanitaire n'existait pas, ou n'était pas appliqué.

A quoi tenait cette lacune?

D'abord à ceci, que les municipalités demeuraient aussi ignorantes de la question que les administrés eux-mêmes. Certaines armes sont aux mains des maires, dont ceux-ci ne se serviront que contraints et forcés par l'opinion publique. Or, il faut bien l'avouer, l'opinion publique qui commence aujourd'hui à s'émouvoir, est restée longtemps indifférente aux progrès de l'hygiène publique. Ne voyons-nous pas, actuellement encore, les règles les plus élémentaires de la prudence, violées tous les jours, et non pas seulement par ceux dont l'humble condition sociale excuserait la négligence, mais encore par les plus instruits qui devraient donner l'exemple? N'a-t-on point plaisanté beaucoup sur ce microbe qu'on trouve partout, disent les savants, et qu'on ne voit jamais? N'y a-t-il pas, sur ce sujet, un certain nombre de bons mots classiques, et colportés encore avec succès? Dans un semblable état des mœurs, comment voudrait-on que les maires aient un souci bien profond de la salubrité publique, et dépassent par leur action, le cercle ordinaire où se restreignent leurs mesures de police? Propreté élémentaire des rues, hauteur maxima des immeubles; parfois, mesure contre un abus engendrant des inconvénients par trop apparentes, voilà où ils s'en tenaient.

Il y avait d'autres causes, moins générales, et se rattachant presque toutes à celle, primordiale, que nous

venons de signaler. Un arrêté municipal portant règlement sanitaire édicte des mesures d'ensemble, et celles-ci, nécessairement, heurtent les intérêts d'une catégorie d'administrés. D'où « cette crainte de molester les électeurs », à laquelle le sénateur Cornil fait lui-même allusion dans son rapport. Le maire, outre qu'il s'évite un surcroît de besogne, s'assure aussi, par son silence, une appréciable tranquillité.

Enfin, notons encore le grand embarras où se trouvaient des municipalités mal instruites, pour rédiger une réglementation d'ensemble, rationnelle, efficace et point abusive. Les organismes institués à titre de Conseils fonctionnaient mal, ou, plus généralement ne fonctionnaient pas du tout. Dans l'incapacité d'appliquer la loi, on préférerait l'ignorer. Aussi bien était-il absolument nécessaire d'en faire usage? Dans maintes communes, la nécessité d'un règlement ne se faisait pas sentir.

Pour toutes ces causes, on laissait dormir les lois, et le maire n'usait point de ses pouvoirs de police au point de vue spécial de l'hygiène. C'est ce que constatait le Comité d'hygiène dans le rapport qu'il déposait, et qui était relatif à la législation proposée, p. 56 : « Aujourd'hui, en effet, les maires et les préfets hésitent, lorsqu'il s'agit « d'édicter des prescriptions d'hygiène, entre la puissance « théoriquement illimitée que leur confère la loi municipale, les entraves apportées par quelques lois spéciales « et la jurisprudence ; en l'absence de règles précises et « dans la crainte de mécontenter les intéressés, ils s'abs-

« tiennent ou peuvent dépasser le but. L'existence d'un
 « règlement sanitaire spécial à leur localité supprime tous
 « ces inconvénients, et rassurera tous les intérêts en pré-
 « sence. »

Il faut, de ces quelques lignes, retenir ce qu'elles constatent, sans plus. Ce sont non seulement les maires, mais encore les préfets, mieux instruits par définition et faits pour suppléer le maire ignorant ou négligent, qui « s'abstiennent ou dépassent le but ». On ne sait lesquels préférer de ceux qui manquent de zèle ou de ceux qui en ont trop. Quoi qu'il en soit, ils n'usent pas de leurs pouvoirs, et c'est surtout — croyons-nous — parce que « les intéressés » suivant les termes du Comité d'hygiène, qui sont le public tout entier, ne tiennent pas à ce qu'ils en fassent usage.

Au surplus, qui dit « commune » en France, dit un mot; et un mot répondant assez mal à la réalité des groupements qu'on veut désigner, à leur importance, à leur population, à leur étendue. Sur 36.144 communes, il en est 17.500 qui comptent 500 habitants ou même moins. 3.768 comptent moins de 200 habitants, il y en a 92 qui possèdent 50 habitants seulement. Comment veut-on qu'un règlement d'hygiène soit institué pour de si minimes agglomérations? Et le fait seul que, dans ces communes rurales, les habitations sont éloignées les unes des autres, que les habitants sont presque tous des cultivateurs, travaillant au grand air, dans des conditions parti-

culièrement salubres, rendrait inutile l'existence de toute prescription de l'autorité à cet égard.

C'est pourquoi il faut reconnaître qu'on fait une œuvre sage et rationnelle en préconisant la réglementation locale. C'est d'ailleurs celle que la loi a adopté. On a mille fois raison de ne point remettre aux seules mains de l'Administration centrale le soin d'assurer la salubrité générale du pays. Chaque maire agira selon les besoins de la localité dont il dirige les destinées. Ici, un grand fleuve, ou le voisinage de la mer, simplifie singulièrement l'écoulement des eaux ménagères ou de vidange ; là, au contraire, la topographie des lieux, l'absence d'un cours d'eau de débit suffisant, rend le problème aigu et complexe. Ici, c'est contre les maladies qui se développent par l'humidité et le froid qu'il faut prendre des précautions ; là, au contraire, c'est contre les ardeurs du soleil et les épidémies qui résultent d'un excès de chaleur et de la sécheresse qu'il faudra se prémunir. C'est donc sagement fait que de confier à l'autorité locale le soin des mesures à prendre ; mais il faut aller jusqu'au bout de cette idée si raisonnable, et avouer que dans bien des communes un règlement sanitaire est tout à fait inutile, qu'on ne prendra aucun arrêté portant un tel règlement ou que, l'ayant pris pour obéir à la loi, on ne fera rien pour l'appliquer.

Et c'est à ce propos que nous relèverons, pour la première fois, cette tendance du législateur français, à s'imaginer que, par un texte, on modifie un état social. En

cinquante années, avec tous les pouvoirs nécessaires pour faire beaucoup, les municipalités n'ont rien fait. C'est qu'elles ne comprenaient pas la nécessité de l'action. Et il est peu probable que la prescription impérative de la loi du 5 avril 1902, le leur fasse sentir davantage (1).

Sans doute, on a tout fait pour simplifier leur tâche, pour la faciliter. Les travaux préparatoires de la loi spécifient que « des instructions ministérielles, déterminées sur l'avis du Comité consultatif d'hygiène publique de France », seraient adressées aux municipalités en vue de les diriger dans la rédaction de ces règlements. En conséquence, le conseiller d'État, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, adressait, le 30 mai 1903, à tous les préfets, une circulaire relative à l'application de la loi du 15 février 1902, et portant plus spécialement sur la réglementation sanitaire communale, visée aux articles 1, 2 et 3 de la loi.

Il y rappelait les termes dans lesquels s'était exprimé, le 20 décembre 1900, au Sénat, M. Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur. Ce dernier n'avait pas

(1) Ceci se justifie tous les jours par les doléances des hygiénistes. Ils ont longtemps sollicité des pouvoirs publics un texte qui leur donna satisfaction. Aujourd'hui, en possession de ce texte, ils sont obligés de constater qu'on ne l'applique guère, et le regrettent. Mais où ils nous semblent faire fausse route c'est quand ils s'adressent, pour obtenir les progrès si vivement souhaités, aux pouvoirs publics. Ceux-ci n'y peuvent pas grand chose. C'est surtout par l'éducation de la masse qu'il faudrait agir, et la moindre émotion de l'opinion publique aurait plus d'effets, croyons nous, que toutes les circulaires ministérielles ou préfectorales.

manqué de faire l'observation que nous avons formulée plus haut : « Il est clair — disait-il, en parlant des communes de moins de 1.000 habitants — que ce seront des mesures en quelque sorte élémentaires ». Aussi le Ministère de l'Intérieur transmettait-il à ses préfets deux modèles de réglementation, l'un, le modèle A, applicable aux grandes agglomérations, l'autre, le modèle B, spécialement rédigé pour les agglomérations peu considérables.

Au cas où les magistrats municipaux apporteraient dans l'accomplissement de leur tâche une résistance ou un mauvais vouloir évidents, la même circulaire enjoignait aux préfets de faire usage des pouvoirs que leur confère l'art. 2, § 2 de la loi du 5 avril 1902, et d'imposer d'office le règlement sanitaire, le Conseil départemental entendu.

Mais on spécifiait encore que si la loi avait imparti un délai d'un an à partir de sa promulgation, pour la publication des arrêtés portant règlement sanitaire, il n'y avait pas lieu de se montrer rigoureux dans son application. Le point de départ du délai devait être considéré comme prorogé « jusqu'au jour où les municipalités, dûment éclairées par les instructions préfectorales, auront pu manifester, soit leur intention d'appliquer la loi, soit un mauvais vouloir ou une indifférence dont il serait nécessaire d'avoir raison ».

Ce sont là les propres termes de la circulaire du 30 mai 1903, et ne faut-il pas, en passant, s'y arrêter un

peu ? Que de prudence dans ces instructions données aux préfets ! Et quel vague, volontairement répandu sur les délais d'application de la loi ! C'est de l'Administration française qu'on pourrait dire, à juste titre, que ses bureaux sont pavés de bonnes intentions. Ne faut-il pas craindre que « ce jour où les municipalités auront manifesté leur intention d'appliquer la loi », soit une borne bien imprécise, trop aisément mobile, et ne constitue pour tout dire, la solution élégante qui permettra aux maires de ne prendre, comme par le passé, aucun arrêté portant réglementation sanitaire ?

C'est pourquoi nous laissons pressentir, dès le début de notre examen de la loi du 5 avril 1902, que son article 1^{er} qui porte : « le maire est tenu », serait, comme beaucoup d'autres, un texte mort-né. La raison ? C'est celle que nous avons redite plusieurs fois déjà. La prescription n'est point en rapport direct avec les mœurs, et une loi ne crée point un état social nouveau. Elle se borne, quand elle est bien faite, et quand elle veut vivre, à le constater. Or, l'État lui-même, et par ces mots nous entendons l'Administration centrale, celle qui, par définition, doit être la plus instruite, la plus progressive, et la plus exemplaire, respecte-t-il absolument les principes consacrés du haut des tribunes du Parlement ?

Faut-il oublier qu'à l'heure même où nous écrivons ces lignes, l'un des rédacteurs des règlements sanitaires modèles, chef d'un des services hygiéniques les plus importants de la ville de Paris, qu'il est inutile de désigner

avec plus de certitude, est obligé de confesser son impuissance à assurer, dans des conditions non pas parfaites, mais seulement convenables, le service dont il est chargé ? Faut-il dire que les linges souillés et confiés aux usines de désinfection du département de la Seine, sont lavés à la main par de malheureux ouvriers, que de pareilles besognes destinent à la plus inévitable des contaminations ? que les résidus de ces lavages sont écoulés à l'égout et même « au ruisseau », c'est-à-dire à l'air libre et en dehors des plus élémentaires précautions ? Faut-il, enfin, citer le rapport de M. Ernest Moreau, conseiller municipal de Paris, sur la réorganisation des services d'hygiène, où il est écrit que « l'Administration a ignoré les progrès de la science » ? Et ces lignes émanant de M. le docteur Lucas-Championnière, membre de l'Académie de Médecine : « Pour quiconque examinera la question avec expérience des procédés possibles de la désinfection, la désinfection n'est pas faite à Paris. Pour parler plus exactement, les pratiques actuelles sont « tout à fait incapables de déterminer une désinfection sérieuse ». Et en dehors de ces constatations qui prennent une singulière valeur du fait qu'elles sont signées par des techniciens, ne connaissons-nous pas tous la situation et l'aménagement déplorables, au point de vue de l'hygiène, de certains établissements où le progrès devrait se réaliser d'autant mieux qu'ils dépendent de l'État ? Nous faisons allusion à un grand nombre de casernes, à des établissements scolaires ; et pour prendre un exemple devenu

fameux dans toute la région lyonnaise, au lycée de Lyon, construit en dehors des règles de salubrité les plus élémentaires, qui a soulevé les réclamations véhémentes de plusieurs générations, et pour l'amélioration duquel on a encore si peu fait ?

Faut-il en accuser quelqu'un ? Cela serait vain et d'ailleurs injuste. Si l'État lui-même qui devrait avoir à cœur de fournir d'autres modèles, que les modèles A ou B des règlements sanitaires, n'améliore que bien lentement, quand, même, il les améliore, ses propres immeubles, c'est qu'il manque des ressources nécessaires pour le faire. Les bonnes volontés et les projets manquent moins que les fonds. Mais, de ceci, il faudrait au moins tirer cette utile conclusion que les particuliers pour lesquels on prétend se montrer sévère peuvent se trouver, au point de vue financier, dans la même situation que l'État.

C'est pourquoi nous disons que le progrès en matière d'hygiène publique se réalisera par la diffusion des notions intelligentes beaucoup plus que par des textes législatifs. Nous comptons, pour la salubrité publique, sur le temps plus que sur la loi. Et la disposition impérative aux termes de laquelle « tous les maires seront tenus de prendre un arrêté portant règlement sanitaire » nous laisse dans le doute sur les résultats qu'on en peut espérer.

Les villes de France dont les municipalités ont fait déjà un effort le continuent. Celles où la question a laissé l'Administration indifférente conserveront la quiétude où

elles ont toujours dormi. Peut-être les Bulletins municipaux s'enrichiront-ils d'un arrêté de plus, mais la formule ne nous paraît point découverte encore qui, à ces arrêtés du modèle A ou du modèle B, donnera la vie en en assurant l'énergique et intelligente application.



Si le législateur de 1902 n'a pu aboutir, ainsi que nous avons essayé de le démontrer, qu'à une manifestation toute platonique de sa bonne volonté en ce qui concerne le souci de l'hygiène publique, en revanche, il a fait un pas très net vers cette doctrine nouvelle, encore mal précisée, en vertu de laquelle les droits de l'individu, qu'une tradition séculaire tenait pour intangibles, se voient sacrifiés à l'intérêt public. Il y a, dans le même sens, une direction imprimée depuis un certain nombre d'années à toutes les sociétés organisées. Et il n'est peut-être pas inutile de s'arrêter quelques instants et d'envisager de plus près cette tendance toute moderne des esprits et la législation qui la reflète.

Ceci ne nous écarte point de notre sujet. Nous prétendons démontrer que la loi du 5 avril 1902 sur la protection de la santé publique, de par la volonté consciente ou inconsciente de ses auteurs marque, en ce qui concerne au moins les pouvoirs nouveaux qu'elle donne aux maires, une étape intéressante de l'effort qu'on peut qualifier « socialiste », si l'on veut bien laisser au mot

son acception véritable. Pour parvenir à notre but, ayant étudié notre législation française en matière d'hygiène, nous recherchons si le texte nouveau ne nous présente pas, outre une réforme administrative dont — nous l'avons montré — il ne faudrait pas exagérer l'importance, une victoire nouvelle de la collectivité sur l'individu.

Cette emprise des droits de tous sur les droits de chacun n'est pas une chose récente. Mais il est curieux de voir comment l'évolution s'accomplit sans qu'on y prenne garde, empruntant le véhicule modeste, peu apparent, mal aperçu dans tous les cas, d'une loi, technique dans ses dehors, et qui ouvre toute grande la porte aux empiètements autoritaires sur les droits de l'individu. Nous avons dit combien mal délimitée était cette fonction essentielle de l'État, la police. La police, c'est très peu de chose, semble-t-il, dans la vie sociale, et c'est aussi, pour peu que les mœurs s'y prêtent, le filet aux mailles serrées qui enveloppera toute l'activité, toute l'énergie d'une nation. Il n'y a pas de gouvernement qui n'en ait usé et surtout abusé. Et c'est pourquoi nous avons parlé plusieurs fois de la vanité qu'il y avait à légiférer, puisque aussi bien les textes les plus tyranniques ne sont point les plus minutieux, mais bien au contraire les plus larges, parce que les plus équivoques.

Les Codes de l'Empire avaient dans leurs articles concis et frappés comme des médailles, cristallisé pour ainsi dire un état social. En deux mots, ils avaient été rédigés pour une époque où la doctrine individualiste était, sans con-

teste, maîtresse absolue du terrain. La Révolution avait été faite, tout entière, au profit de l'individu. On l'avait vue acharnée contre tout ce qui était groupement ou association. Elle cachait d'ailleurs sous ce libéralisme de surface (le mot n'est venu qu'après elle) la **conception d'un** état tout-puissant et que ne contrebalancerait aucune puissance rivale. Il s'agissait de faire table rase et de laisser en présence seulement une force : l'État, et une poussière : l'individu.

L'opération se fit avec tant de succès que la Révolution aboutit à l'Empire. Et si jamais une abstraction se mua en phénomène concret, ce fut à cette époque où l'État se trouva avec tous ses attributs incarné dans un homme, Napoléon, en face d'un peuple de plus de 30 millions d'habitants, isolés, et pour ainsi dire sans intermédiaires entre eux et lui. Magnifique expérience sociale, mais qui ne dura point et ne saurait se renouveler, parce que les éléments ne pourraient aisément se trouver à nouveau réunis (1).

Après elle se renoue la trame de l'Histoire ; perpétuel recommencement, flot qu'on endigue un instant et qui

(1) On admettra bien que s'il y eût des corps représentatifs, sous le Premier Empire, ce ne furent que de pompeuses inutilités. Nous sommes bien en droit d'affirmer qu'entre Napoléon et la nation elle-même il n'y avait rien. Et nous pouvons dire aussi que l'œuvre de l'empereur, dans les loisirs que lui laissait la guerre, fût essentiellement d'absorber les formes diverses de l'activité française et de créer des services nationaux. Après sa chute, il regretta de n'avoir pas eu le temps d'entrer plus avant dans cette voie.

reprend son cours aussi limpide, aussi uni que si jamais on ne l'avait troublé. Entre l'État et l'individu vont se reconstituer des intermédiaires, les groupements ; mais le premier aura, de sa toute-puissance temporaire, conservé comme un appétit de domination, un besoin d'ingérence et d'empiètement. Nous poursuivons aujourd'hui la lutte contre ce Moloch. Elle avait commencé, cette lutte, aussitôt après la chute de l'Empire. Le Romanisme n'avait pas été seulement littéraire, il avait aussi été économique. Toute une École partit en guerre au cri de « Liberté » et prenant fait et cause pour l'individu en lui-même, sans rechercher si elle ne risquait point de l'affaiblir en l'isolant, avait cru terrasser toutes les autres forces sociales, Elle se trompait. Elle les avait gênées dans leur développement, mais ne les avait pas anéanties. Elle avait permis, en outre, à l'État de s'affermir à la faveur de sa méprise. Elle avait enfin fait fleurir, maladroitement, la plus magnifique doctrine d'oppression qui se puisse concevoir. Mais ces conquêtes, l'État jusqu'ici les avait faites sans beaucoup de franchise. La première fois qu'il en montra, ce fut à l'éclosion de cette législation spéciale qui porte aujourd'hui le nom de législation ouvrière. En l'absence de groupements ouvriers, capables de se défendre eux-mêmes et d'imposer leurs conditions, l'État s'était imposé comme tiers protecteur. De cette rencontre naquit l'étroite réglementation de l'industrie actuelle, réglementation dont tous les principes sont justes et dont l'application est, pour l'or-

dinaire, défectueuse, parce qu'elle n'est point dirigée par ceux à qui, normalement, en incombait la mission.

Cette réglementation, l'État se préparait à l'étendre sur l'individu lui-même, dans l'intérêt de ce dernier, semblait-il. La loi de 1902 sur la protection de la santé publique, est un pas fait vers cet idéal qui n'est point le nôtre, et contre lequel beaucoup de bons esprits ont la prétention de s'élever.

Le Code civil, et, avant lui, la Déclaration des Droits de l'Homme, avaient proclamé certains droits intangibles. Ces droits étaient tenus pour essentiel, en ce sens que, pour les philosophes de l'époque, ils étaient de l'essence même de l'humanité. Et ce n'était point si mal raisonné, lorsqu'on songe que « depuis quatre mille ans qu'il y a des hommes et qui pensent » et qui, surtout, disputent, on n'a pu donner une base certaine à ce droit de propriété, ce qui suffirait, à notre avis, pour le consacrer. Il appartient à l'ordre de ces vérités qui ne se démontrent point, qui se sentent. Et chacun sait combien on avait voulu assurer l'individu dans l'intégrité de ce droit, et comme l'État lui-même, tout-puissant, s'était interdit d'y porter la moindre atteinte.

C'est que la propriété est une des formes par quoi se manifeste la liberté de l'individu : cette liberté vers laquelle convergeait tous les efforts de ce qui fut l'esprit révolutionnaire. Or, nous avons dit que cette liberté devait être limitée, mais bien plutôt par l'individu lui-même que par l'entité « État ». Ceci n'est pas une utopie. C'est une ques-

tion d'éducation et de mœurs. L'esprit d'association, bien compris, tend à multiplier les contrats par lesquels, dans la vue d'un but social à atteindre, l'individu sacrifie librement et volontairement une partie de ses droits à la communauté. Et dans ce sens, on pourrait dire que le « *Contrat social* » ne procède point d'une appréciation si inexacte de la réalité. Où Rousseau s'est mépris, c'est en imaginant un contrat d'une perpétuelle durée, c'est en concevant ensuite, l'une des parties comme une abstraction « la Société ». Nous envisagerions plus volontiers, dans la nation, l'individu, les collectivités, destinées à poursuivre les progrès sociaux qui exigent la continuité et la communauté de l'effort, enfin l'État, qui assure l'ordre et permet à chacun de jouir en paix des résultats obtenus.

Mais ce sont là de simples spéculations. La réalité des faits nous dément cruellement. Ces intermédiaires naturels, dont nous parlions, plus forts que l'individu, moins forts cependant que le policier suprême, l'État, ont rencontré sur leur route tant d'obstacles, ont été enfermés dans le réseau d'une réglementation si étroite, qu'ils ne sont que la caricature de ce qu'ils pourraient être, et ne nous présentent plus que des types bâtards, mal venus, d'activité par trop contenue, de pouvoir par trop limité.

Et c'est pourquoi, ne sont demeurées en présence que deux doctrines également dangereuses, croyons-nous : celle de l'État tout-puissant, celle de l'individu par trop libre,

A l'heure où nous sommes, la première semble triompher. La loi qui sert de base à ces réflexions nous en offre une preuve de plus. En ce qui concerne l'extension des pouvoirs propres de la collectivité et la restriction à la liberté de l'individu, elle marque un progrès notable, et le réalise par les dispositions de ses articles 11, 12 et 14.

*
* *

3

Article 11. — « Dans les agglomérations de vingt mille habitants et au dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire, prévu à l'article premier, sont observées.

« A défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux.

« L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet, en cas de refus du maire. Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant. »

Ce texte est le premier des articles placés, dans le cha-

pitre II, sous la rubrique générale « Mesures sanitaires relatives aux immeubles ». Ce chapitre II nous intéresse plus particulièrement, car c'est à propos des droits des propriétaires de ces immeubles que la législation nouvelle a consacré la réforme dont nous avons essayé de faire comprendre l'importance.

Dans le projet qu'avait adopté la Chambre des Députés, les mesures édictées par l'article 11 définitif et les articles suivants étaient dispersés dans l'ensemble du chapitre. Ce projet contenait en outre une disposition dont nous ne retrouvons pas trace dans la loi telle qu'elle a été promulguée, et qui marquait à quelle étroite réglementation un parti important dans le Parlement ne craignait pas de recourir. Voici quelle était la teneur de ce paragraphe supprimé (article 8 § 2 du projet) :

« Aucune habitation nouvellement construite ne peut être occupée qu'après autorisation délivrée par le maire, sur le rapport du service sanitaire et constatant que les prescriptions réglementaires ont été observées. »

De son côté, le Sénat avait ajouté deux mots au projet qui lui était soumis, ils ont également disparu lors du vote définitif. Le Sénat entendait ainsi la réforme :

« Dans les agglomérations de 5.000 habitants et au dessus, aucune habitation ne peut être construite *ou modifiée*, sans un permis du maire... », etc.

Ainsi, puisque nous recherchons dans quel esprit la loi sur l'hygiène publique a été conçue, nous pouvons avancer ceci : le législateur a eu l'intention de soumettre

la construction des immeubles à une réglementation extrêmement étroite. Laissons de côté, pour l'instant, le texte existant sur lequel nous reviendrons, et envisageons les amendements successifs qui passèrent un instant dans la loi et qui n'ont été écartés peut-être que pour un temps.

Le Parlement prétendait soumettre l'utilisation d'un immeuble, c'est-à-dire le fait de l'habiter, à l'autorisation préalable du maire. Et remarquons qu'il ne s'agit nullement de l'occupation par des tiers, mais de l'occupation par le propriétaire lui-même. L'autorisation ne devait être délivrée qu'après inspection des lieux et rapport du service sanitaire constatant l'observation des prescriptions réglementaires.

D'autre part, et en vertu de l'amendement voté au Sénat, l'autorisation n'aurait pas seulement été nécessaire pour la construction d'un immeuble, mais encore pour son aménagement ou pour toute réparation tendant à en « modifier » l'ensemble.

Outre que ces dispositions auraient fait double emploi avec celles concernant les pouvoirs du maire sur les immeubles bâtis, elles étaient, certes, draconiennes à l'excès. On aurait ainsi soumis l'habitation particulière à des mesures analogues à celles que prend l'Administration à l'égard des théâtres et autres lieux publics. Et à combien d'abus, de tracasseries, de vexations dangereuses ou inutiles, cette visite préalable de la commission sanitaire, ce visa du maire n'auraient-ils pas donné lieu. Ce n'est pas

assez d'établir des recours, on ne peut imposer aux particuliers un constant appel à l'autorité judiciaire. Cela même constitue un obstacle à l'activité économique du pays et il est fort heureux qu'il n'en soit rien demeuré dans la loi actuelle.

Il n'en est pas moins vrai que la propriété particulière fut un instant, et par le législateur lui-même, considérée à l'instar des établissements destinés au public, comme dépendante de l'autorité locale. C'était faire peser sur cette dernière une responsabilité qu'il ne lui appartient pas d'assumer. C'était, en outre, porter la plus grave atteinte à la liberté de tout individu qui peut et doit pouvoir se loger où et comme il lui plaît.

Et au surplus, imagine-t-on qu'une semblable disposition aurait jamais pu trouver son application pratique ? Quel maire aurait pu raisonnablement refuser au propriétaire d'un immeuble tout récemment bâti, l'autorisation de l'habiter ? Cette prohibition aurait-elle été la sanction d'une négligence ou de l'inobservation volontaire des règlements ? Il existait déjà, dans la loi, le droit pour l'Administration de demander la démolition d'immeubles construits au mépris des règles imposées. La jurisprudence s'est parfois montrée sévère, mais encore s'agissait-il de cas où il était impossible de faire autrement, tant était apparente, dangereuse et inadmissible la violation des prescriptions réglementaires. Et le plus souvent, on cherchait, avec raison, un moyen terme de laisser subsister l'immeuble au lieu d'en faire ordonner

la destruction. Ce qui était fort sage au point de vue économique.

Il est donc, à tous les points de vue, fort heureux que la loi nouvelle se soit ainsi allégée. Etudions maintenant ce qui en est resté :

Le rapporteur de la loi au Sénat s'exprimait ainsi au sujet de l'article 11 :

« Cet article est un des plus importants de notre projet, car il assure à l'avenir, pour les constructions neuves et pour les grosses réparations des maisons actuellement bâties, le respect des conditions hygiéniques, c'est-à-dire l'eau, l'écoulement des matières usées.

« Il est vrai qu'il y a là une certaine contrainte, une mesure limitatrice du droit de propriété, mais cela est nécessaire si l'on veut assurer de bonnes conditions de santé aux habitants. Nous n'innovons rien à ce point de vue, car toutes les lois sanitaires des États et les règlements des villes à l'étranger contiennent des dispositions analogues.... »

Il y a, dans ces réflexions, trois idées :

La première, c'est qu'il faut espérer beaucoup, dans l'avenir, de cet article 11 qui permettra aux villes d'améliorer peu à peu les conditions hygiéniques de leurs immeubles, en ne permettant plus qu'il en soit construit de défectueux à ce point de vue.

La seconde, c'est que l'article 11 apporte au droit de propriété, une certaine restriction.

La dernière, c'est que cette atteinte au droit de pro-

priété, se justifie par des exemples pris à l'étranger.

Quel espoir faut-il fonder, en réalité, sur l'article 41? Au vrai, qu'y a-t-il de changé? L'autorisation de bâtir, et la communication préalable des plans de construction à l'autorité administrative, ne sont point des nouveautés. Nous avons indiqué à plusieurs reprises ce décret du 26 mars 1832, applicable à Paris et dont l'article 9 disposait qu'il deviendrait également applicable à toute commune qui en ferait la demande. Aux termes de ce décret, l'autorisation de bâtir et la communication des plans devenait obligatoire pour tout constructeur. Or, une expérience qui a duré cinquante années, nous a, avec évidence, démontré que les communes se souciaient peu d'une semblable réglementation. Les maires, intéressés à assurer dans les localités qu'ils administrent, le respect des règles élémentaires de la salubrité, n'ont jamais voulu faire usage de cette arme qu'on leur tendait. Imagine-t-on maintenant, que par le seul fait d'une loi promulguée, ils vont montrer beaucoup plus de vigilance, et user de ce qu'ils possédaient déjà et dont ils n'usaient point? Nous n'en croyons rien. Et d'ailleurs, si l'application de la règle de l'autorisation préalable donnée sur le vu des plans, est facile dans les très grandes villes pourvues d'importants services architecturaux, ces derniers disposant d'un personnel nombreux et important, elle est impossible ou vaine, dans les communes les plus restreintes. et de nature à entraîner des dépenses. dont la plupart des

budgets communaux seraient aujourd'hui incapables de supporter le poids.

Sans doute, le règlement sanitaire, celui que l'article 1^{er} de la loi a rendu obligatoire, suffisait peut-être à guider dans l'appréciation des plans soumis à son contrôle, un maire diligent et averti. Mais encore faudrait-il, croyons-nous, compter bien davantage sur l'habileté technique des architectes et entrepreneurs, mille fois plus compétents pour construire dans une forme moderne et par conséquent hygiénique. Le rapporteur fait allusion à l'adduction de l'eau, à l'écoulement des matières usées. Fort bien, mais il y a peu de propriétaires aujourd'hui qui construiraient sans veiller à ces règles élémentaires, et l'on sait fort bien que, là où le maire a dû agir pour qu'on prît enfin ces indispensables précautions, il se trouvait en présence de très vieux immeubles, qu'il devenait nécessaire d'aménager, tant bien que mal, conformément aux nécessités de la vie actuelle.

Prescription sans grande portée, par conséquent d'efficacité douteuse. Prescription au surplus, qui n'est point nouvelle. Avec l'examen de ses conséquences, nous en venons à la seconde idée, de M. le sénateur rapporteur qui est, proprement, la suivante : « Il faut avouer que voilà une atteinte grave, portée au droit de propriété »

Oui, sans doute. Et il paraît, dès l'abord, étrange que tel individu qui veut bâtir sa maison, ne puisse se loger à sa guise et sans les conseils de l'Administration.

Ne va-t-on pas soulever d'étranges disputes? L'Admi-

nistration détient elle, en outre, la vérité en matière scientifique, à ce point que cela seul sera juste, qu'elle aura jugé et proclamé tel? Ce sont là des questions accessoires, et auxquelles les hommes de l'art pourraient donner un singulier intérêt. Nous allons risquer, au surplus, de laisser dans l'ombre et pendant des années, des innovations heureuses. Car on sait bien que l'arrêté pris aujourd'hui ne sera point de sitôt modifié. La construction va se figer dans la forme immuable qu'aura déterminée ou tolérée l'arrêté du maire, s'il doit rester permis de faire conforme, admettra-t-on qu'on fasse mieux?

Voilà tout autant de problèmes, que l'application stricte de l'article 11 ne manquerait point de poser.

Mais au dessus de ceux-là, il en est un autre, mille fois plus important, et que l'article 11, appliqué ou non, pose d'ores et déjà : Le droit qu'a le propriétaire de « jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue » comme s'exprime l'article 544 du Code civil, est atteint. S'il est atteint ici, il pourra l'être ailleurs. Nous nous sommes expliqués plus haut, sur le droit qui peut appartenir au législateur de s'immiscer, pour le réglementer, dans le fonctionnement des grandes entreprises industrielles. Il ne s'agit plus ici, qu'on le remarque bien, de grandes entreprises. On ne peut invoquer l'intérêt collectif que dans une mesure très restreinte. D'abord, l'immeuble à construire pourra être habité par le propriétaire lui-même, par l'usager ou par l'usufruitier. Serait-il destiné à être loué? En face du bailleur se trouveront des

locataires, libres aussi et qu'il faut supposer intelligents assez pour ne point conclure des contrats qui leur seraient par trop préjudiciables. Car, si on leur refuse cette capacité, nous ne voyons pas bien comment on s'y prendra pour leur accorder celle de diriger eux-mêmes les grandes affaires nationales.

C'est donc uniquement cette tutelle de l'État sur l'individu qu'il faut invoquer ici. Est-elle bien justifiable?

Est-il certain que l'État, même soutenu de l'avis des Comités consultatifs les mieux composés, a des lumières que n'a point un chacun? Voilà toute la question que ne trancheront point les arguments innombrables qui se peuvent invoquer dans l'un ou l'autre sens, et qui, de ce fait justement qu'elle est encore en discussion, et ne se peut résoudre « ex cathedra » ne devrait point être tranchée par les uns aux dépens des autres.

Que nous dit-on, en effet? « Les étrangers ont pris telles mesures, nous avons donc le droit de les prendre à notre tour ». Et ce sera la troisième idée que nous devons examiner.

Tout d'abord, nous ne saurions admettre un pareil argument, parce que, scientifiquement, il nous paraît très faible. Ce ne sont point, en certaines matières, les législations qu'il faut comparer, ce sont les milieux. Or, ce qui est d'une application rationnelle, aisée, chez les Anglais par exemple, cesse parfois d'être admissible en France. Nous avons essayé, au cours de notre étude, de montrer combien était différente la garantie que peut

donner une Cour inférieure, aux pays anglo-saxons, et un Tribunal de paix en France. N'oublions point que le pouvoir judiciaire aux États-Unis et en Angleterre est une des bases de la Constitution. Or, il est d'une doctrine courante, en France, de refuser au pouvoir judiciaire jusqu'au titre même de troisième pouvoir, et c'en est fait de cette trilogie célèbre de Montesquieu, le pouvoir exécutif, le législatif et le judiciaire. Il en reste deux seulement, le législatif et l'exécutif, dont le judiciaire serait partie intégrante. Et ce n'est pas là querelle de mots, puisque aussi bien cette théorie nouvelle nous a conduits à mettre en discussion « l'inamovibilité des juges », sans laquelle il nous paraît que tout serait à craindre.

Nos voisins, en outre, ne possèdent pas cette diversité si complexe des juridictions administratives et purement judiciaires. Il y a là un enchevêtrement continuuel, bien propre à compliquer les questions, à rendre les procès plus longs, plus chanceux, plus difficiles, ne serait-ce qu'en raison des questions de compétence, où les professionnels eux-mêmes ne parviennent pas toujours à éviter l'erreur.

Enfin, et surtout, l'esprit public n'est point le même. Et c'est ici que se marque, avec une aveuglante netteté, la différence des milieux. Le respect de la liberté individuelle est une tradition anglaise. (Nous parlons, bien entendu, des citoyens anglais, et nous ne voudrions point qu'on nous objectât la quasi servitude où furent long-

temps tenus certains sujets de la Grande-Bretagne, les Irlandais, par exemple, où les indigènes de pays rattachés aujourd'hui à l'empire Britannique.) Ce respect — disons-nous — est dans les mœurs ; et les cerveaux les plus rudimentaires de la Grande-Bretagne ne concevraient point qu'on y manquât. Or, on nous accordera que si la liberté individuelle n'a eu, nulle part, de défenseurs plus éloquents que dans notre pays, cela tient, précisément à ceci que, nulle part, elle n'eût besoin d'être plus défendue. Elle n'est, chez nous, ni dans la tradition, ni encore, il faut l'avouer, dans les mœurs. Il n'existe pas un peuple, peut-être, où avec plus d'indépendance dans les esprits, on rencontre plus de soumission au bon plaisir de l'autorité. Mazarin, qui connaissait d'autant mieux les Français qu'il était Italien et chargé de les gouverner, exprimait la même idée d'une façon pittoresque : « Ils chantent, donc ils paieront. » Et il est absolument vrai que là où l'irritation du peuple anglais se traduirait par une émeute, l'irritation du peuple français se traduirait par un mot ou par une chanson.

Disparité profonde entre deux races, et qui fera toujours qu'un argument d'analogie entre l'Angleterre et la France sera un mauvais argument !

Voilà pourquoi nous n'admettons guère, avec l'honorable rapporteur de la loi sur l'hygiène publique au Sénat, qu'on puisse justifier ce qu'on veut faire dans notre pays par ce qui s'est fait de l'autre côté de la Manche.

Et, au surplus, (nous avons jeté déjà un rapide coup d'œil sur la législation anglaise, en matière de salubrité publique, mais il est intéressant d'y revenir), est-il bien sûr qu'on puisse invoquer une véritable similitude entre les deux lois ?

L'article 25 de la loi anglaise de 1875 sur la santé publique porte :

« Art. 25. — Il est interdit de construire ou de reconstruire une habitation dans un district urbain ou d'occuper une habitation nouvellement construite ou reconstruite, sans qu'elle ait été pourvue de conduits couverts faits de matériaux, à un niveau et avec la pente indiquée par l'autorité sur le rapport de l'agent voyer ; les conduits se déchargeront dans un égout appartenant à l'autorité et situé à une distance n'excédant pas 100 pieds des limites du terrain sur lequel l'habitation a été élevée. Si ces conditions ne peuvent être remplies, les conduits seront menés dans un puisard ou tout autre endroit éloigné d'une habitation, ainsi qu'il sera indiqué par l'autorité.

« Toute contravention au présent article sera punie d'une amende qui ne pourra excéder 50 livres (1.250 fr.) ».

Et pour que la comparaison soit complète, si nous recherchons dans le Code sanitaire de l'état de New-York, qui date de 1874, une disposition correspondante, nous y trouvons ce qui suit :

« Art. 17. — Nul ne devra désormais ériger ou faire construire, ou changer de destination en opérant une

transformation partielle, un bâtiment ou une construction quelconque et portion d'iceux qui deviendront par suite insuffisants, sous le rapport de la solidité, de la ventilation, de la lumière, du drainage ou de n'importe quelle autre prescription ou précaution usuelle, spéciale ou indispensable. Nuls constructeur, locataire à bail, tenant ou occupant de l'un quelconque de tels ou autres bâtiments et constructions (à moins qu'ils n'aient droit ou facilité de remédier à ces défauts, ou de les prévenir), ne devront ordonner ou permettre qu'une cause ou une chose quelconque existe ou soit produite, à l'intérieur ou aux alentours de tels bâtiments et constructions, qui puisse être dangereuse ou préjudiciable à la vie et à la santé ».

On chercherait vainement, dans ces deux textes, des mesures semblables à celles de l'article 11 de notre loi. Voyons le texte anglais : pour l'apprécier, il faut se rappeler que cette loi de 1875 sur la salubrité publique, qui comporte près de 400 articles, presque tous d'une longueur considérable, et qui constitue un véritable code, prévoit des travaux d'ensemble à effectuer dans les agglomérations. Elle règle, par conséquent, les rapports des particuliers avec les administrations générale ou locale, en ce qui concerne l'utilisation de ces travaux dans l'intérêt de chacun. Or, l'article 25 de la loi anglaise soulève une question qui se rapproche sensiblement de celle qui, chez nous, porte le nom bien connu de « tout à l'égout ». Il prévoit donc l'obligation, pour les propriétaires, de

conformer les systèmes qu'ils adoptent pour l'écoulement de leurs eaux, au système adopté par la commune, pour ses canalisations. Et il n'y a rien là que de très rationnel et de très légitime.

Le Code sanitaire de l'État de New-York semble entrer plus avant dans le détail des principaux points sur lesquels se porte d'ordinaire l'attention des hygiénistes, mais encore faudrait-il examiner les hypothèses où la loi est le plus généralement appliquée. Et il semble bien, par l'étude du texte, qu'il s'agisse des mesures essentielles de police, tendant à défendre, contre l'abus du droit individuel, la salubrité publique.

Dans tous les cas, on chercherait vainement dans ces deux textes, qui, nous le répétons, sont ceux-là précisément sur lesquels on entend fonder la comparaison, aucune disposition atteignant le droit de propriété tel que nous le comprenons, c'est-à-dire avec les réserves nécessaires qu'il comporte, et en particulier celle qui résulte du droit des autres. Nulle part, il n'est confié à un magistrat de l'ordre administratif le soin de défendre l'un de ses administrés contre lui-même. Police, certes, mais non pas tutelle, voilà la formule des pays anglo-saxons, elle nous paraît assez heureuse.

La loi suédoise sur le service de salubrité du royaume, de 1874, porte une disposition comparable en tous points à celle de la loi française de 1850 sur les logements insalubres. Nous y trouvons un rouage administratif destiné à enrayer les abus, nous n'y trouvons pas le principe

posé par notre loi du 15 février 1902, et consacrant au profit du maire un droit exorbitant.

La loi hongroise qui institue une autorité sanitaire, un règlement de la ville de Bruxelles, et enfin la loi italienne, nous présentent cependant, il faut en convenir, des dispositions qui se rapprochent de celles contenues dans la loi française. Nous manquons de renseignements sur la manière dont il est fait usage de ces mesures législatives dans ces différents pays. C'est pourquoi il est difficile de les apprécier.

Nous devons seulement retenir, de ce qui est écrit aujourd'hui dans notre législation, l'empiètement consacré sur un des droits considérés, jusqu'ici, comme intangibles ; et le danger de ce pas nouveau fait vers une forme sociale où s'obscurcirait singulièrement la notion essentielle de la propriété.

*
* *

Nous arrivons à l'article 12, plus important peut-être que l'article 11, en ce sens qu'il crée, d'une manière plus apparente, un droit nouveau pour le maire. Nous trouverons dans les discussions qui ont précédé la rédaction définitive de ce texte, des éléments plus complets et plus précis pour notre examen.

L'article 12 prévoit le cas où un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins. Il institue ensuite

toute une procédure destinée à faire disparaître le danger. Il faut noter tout de suite que le maire, et lui seul, constatera le danger, et l'ayant constaté mettra en jeu tous les organes administratifs qui doivent fonctionner. Comment connaîtra-t-il l'existence et la situation défectueuse de l'immeuble visé ? Voilà une première chose que la loi omet de nous dire. Sans doute, dans des agglomérations restreintes, la rumeur publique l'en aura bientôt prévenu ; mais, si l'on considère des villes d'une certaine importance, le maire sera bien obligé de s'en rapporter pour être averti soit aux dénonciations des voisins, soit à un service d'inspection ou de contrôle dont on n'a pas prévu l'organisation et dont la création donnerait lieu, sans aucun doute, à bien des difficultés. Quoi qu'il en soit, le maire connaissant le terrain où doit s'exercer son action devra se faire juge de son opportunité. Nous ne voulons pas insister sur un danger, d'une nature particulière, et qui n'est d'ailleurs pas dépendant de la législation nouvelle. C'est à savoir que le maire hésitera toujours à ouvrir contre un allié politique la série des enquêtes, contre enquêtes et autres procédures, alors qu'il aura une tendance, très humaine en somme, à se montrer rigoureux vis-à-vis de ses adversaires. Dans le nombre des immeubles sur l'état desquels on aura attiré son attention, il va faire un choix. Pour ne rien faire à l'égard des uns, peut-être sera-t-il conduit à ne rien faire à l'égard des autres dans la crainte de faire trop et de se le voir reprocher.

Ceci n'est pas une critique, c'est une considération dont il faut tenir compte toutes les fois qu'on met aux mains d'un administrateur élu un pouvoir nouveau.

Bien entendu, ici comme ailleurs, le préfet peut se substituer au maire négligent. Mais il faut prendre garde de ne point multiplier les occasions d'empiètement de l'administration supérieure dans le champ d'activité de l'administration inférieure, sous peine de fausser des rouages compliqués.

Cette première difficulté mise à part, il faut convenir que l'initiative du maire reste délicate. Sur quelles bases appuiera-t-il la constatation qu'il fera de l'insalubrité d'un immeuble ? qui le guidera ? On répond : le service municipal compétent. Il n'en existe pas dans la plupart des municipalités, et en définitive c'est bien une mission personnelle que lui confie la loi, mission qu'il doit remplir de lui-même, puisque la réforme consiste précisément à transporter entre ses mains une autorité que détenait dans le régime antérieur le conseil municipal. C'est donc à l'affirmation du magistrat municipal qu'il faut s'en rapporter. Cette proposition nous paraît avoir une grande importance. Pour la comprendre, il n'est pas inutile de préciser exactement la modification apportée par la loi au précédent état du droit.

Sous le régime de la loi du 13 avril 1850, un logement est signalé comme insalubre à la commission nommée par le Conseil municipal et chargée par lui de visiter les logements de cette nature et d'indiquer les mesures d'as-

sainissement qui paraissent nécessaires. La Commission saisie prend ou ne prend pas en considération les faits qu'on porte à sa connaissance. Dans l'hypothèse où il lui paraît indispensable de s'en préoccuper, elle visitera les lieux, recherchera la cause de leur insalubrité, dira comment on pourrait y remédier. Le résultat de ses observations sera contenu dans un rapport qui sera déposé au secrétariat de la mairie et dont les intéressés pourront, pendant le délai d'un mois, prendre connaissance afin de formuler, à son encontre, leurs observations.

Ce délai expiré, qui donc va connaître de ce rapport et prendre une première décision ? Le maire ? Non pas. C'est le conseil municipal, organisme élu, représentant mieux encore que le maire, parce que plus complètement et si l'on peut dire « plus uniquement » le groupement dont il est l'émanation. Voici donc, en cas de danger constaté par un corps compétent et technique, la Commission, une discussion instituée entre les membres d'une assemblée qui doit être préoccupée avant tout des intérêts matériels de la commune. C'est, pour l'administré, une première et solide garantie que cette discussion.

La décision prise, quelle va être sa valeur ? Edicterait-elle des prescriptions très précises sur les travaux à faire ? Non, elle dira seulement, et d'après l'avis de la Commission des logements insalubres, qu'il y a des travaux à exécuter, des causes d'insalubrité à faire disparaître. Quant au maire, il agira là comme agent d'exécu-

tion des décisions du Conseil municipal, c'est en se basant sur sa délibération qu'il prendra son arrêté.

Voilà le régime antérieur à la loi du 15 février 1902, telle que l'instituait la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres. Voici maintenant comment les choses sont changées : le maire décidera de la question de savoir si le danger existe et s'il est nécessaire d'entreprendre des travaux.

Qu'a-t-on voulu faire, en somme ?

Tout d'abord on a voulu créer un moyen effectif de progrès en matière d'hygiène des habitations. Nous avons, à maintes reprises, constaté que les prescriptions de la loi de 1850 étaient restées, sur la presque totalité du territoire, lettre morte. L'existence d'une Commission sanitaire dépendait toujours de l'importance qu'attachait un Conseil municipal aux questions d'hygiène, et l'on ne voit guère, à en juger par le très petit nombre de Commissions qui avaient été créées, que ces questions aient jamais préoccupé outre mesure les Conseils municipaux. Quand la Commission existait, encore fallait-il qu'elle fonctionnât. Et elle fonctionnait rarement. Dans les très grandes villes, comme Lyon, on ne saurait nier ni leur utilité ni leur importance, il n'en est pas moins vrai que leur action forcément restreinte se brisait souvent contre l'énormité et le nombre des mesures qu'elles auraient dû prendre.

Avec l'initiative du maire, obtiendra-t-on de meilleurs résultats ? Cela nous paraît fort douteux. Il est bien évi-

dent que le maire lui-même ne se chargera point de rechercher où et comment il faut porter remède. Au point de vue de son action effective, il devra bien s'en remettre à ses agents ou à ses services techniques, et voilà sous d'autres noms, de véritables Commissions des logements insalubres, avec cette différence seulement que l'examen de leurs rapports appartiendra au maire et non plus au Conseil municipal.

Du moins, dit-on, il y aura toujours une autorité pour décider des questions intéressant les logements insalubres. Le maire est là et il existe dans chaque commune. Cela est vrai, mais a-t-on bien réfléchi que dans les villes où n'existait aucune Commission des logements insalubres, il appartenait au maire d'en provoquer la création par le Conseil municipal ? Il ne paraît pas que beaucoup de maires s'en soient souciés. Où cette Commission existait mais n'agissait pas, il appartenait encore au maire de lui donner l'impulsion utile, il ne semble pas qu'ils aient rien fait dans ce sens. Est-ce donc une garantie très grande que de remettre toute initiative aux mains des maires ?

On répondra à cette objection : la loi, dans son article 1^{er} et par une prescription très impérative appelle l'attention de tous les maires sur l'importance des questions d'hygiène. A quoi nous ferons la même réponse. Voilà qui ne modifiera rien aux habitudes administratives des grandes cités qui possèdent, dès longtemps, des services techniques uniquement consacrés à l'étude de

ces questions. Et voilà qui ne modifiera pas davantage les habitudes des communes où rien n'a été fait. On obtiendra un règlement qui ne sera rien tant qu'il ne sera pas appliqué.

A cet égard, par conséquent, il n'apparaît pas que le progrès doive se manifester très sensible. Mais voyons ce qu'on voulait encore :

On voulait abrégé les délais qu'avait imposés la loi du 13 avril 1850 et qui rendait particulièrement longue la procédure que mettait en mouvement la décision du Conseil municipal. « Il fallait six mois ou un an, — s'écrie le rapporteur, — pour vider les affaires qui ne soulevaient pas de réclamations ! Trois ou quatre ans, quelquefois même davantage, pour vider celles qui sont l'objet de recours contentieux ! »

Il fallait en effet, la visite du logement signalé comme insalubre par un membre de la Commission municipale, un délai de un mois avant que le Conseil municipal soit saisi de l'affaire, une discussion de ce Conseil notifiée aux intéressés. Entre cette notification et tout commencement d'exécution, on devait attendre encore un délai d'un mois pendant lequel l'intéressé pouvait introduire son recours devant le Conseil de Préfecture. Restait encore l'appel ou le pourvoi devant le Conseil d'État, et à défaut de ce dernier recours, l'Administration ayant fait constater par un agent assermenté l'exécution ou la non-exécution des mesures prescrites, devait par arrêté enjoindre à l'intéressé d'exécuter les travaux en lui assi-

gnant, pour ce faire, un délai. Restait encore, en cas de refus, la contravention à dresser, les poursuites à intenter devant les tribunaux correctionnels, ceux-ci ne pouvant élever l'amende au dessus de 100 francs. sauf à l'élever à un maximum égal au double de la valeur des travaux si, dans l'année qui suit la condamnation, l'intéressé n'avait encore rien fait pour se conformer aux injonctions de l'autorité.

Voilà, en effet, bien des longueurs et bien des complications. Remarquons, du moins, qu'aucune n'était inutile, et qu'à porter au droit de propriété une atteinte aussi considérable, on ne saurait trop entourer de précautions.

La loi du 15 février 1902, elle, simplifie. Le Conseil municipal n'étant plus invité à prendre une décision, c'est entre le maire et la commission sanitaire que tout va se passer. L'un et l'autre étant d'accord, l'intéressé est mis tout de suite en demeure d'exécuter les travaux. Imaginons que la Commission se refuse à donner un avis conforme à celui du maire qui l'a saisie, le préfet saisit le Conseil départemental d'hygiène, et c'est sur l'avis conforme de celui-ci que le maire prend son arrêté de mise en demeure. L'intéressé a deux mois pour commencer les travaux.

Il faut reconnaître que la solution est ici singulièrement rapide et expéditive. Est-ce très heureux? Les promoteurs de la nouvelle loi l'ont soutenu. Il nous semble néanmoins que la procédure est un peu hâtive, et que les

particuliers ont droit à des garanties plus minutieuses que celles qui leur sont accordées par cette législation.

Voilà, dans tous les cas, où la réforme a pris un caractère très net d'autoritarisme. Où le Conseil municipal décidait, il fallait reconnaître que l'individu n'était pas absolument à la merci de la collectivité. La discussion qui se produisait, qui devenait forcément publique, l'assurait, dans une large mesure, que ses droits ne seraient point trop volontiers négligés. Le maire, lui, encore bien qu'il représente la commune et en soit le chef direct, est autre chose. Il est aussi un agent local du Gouvernement. Il va exercer son droit de police qui, dans la circonstance, aura été bien largement étendu, et voici où ce pouvoir policier s'enfle et déborde jusqu'à submerger la notion la plus élémentaire des droits de l'individu.

La sanction de l'inexécution des arrêtés du maire relatifs aux travaux à effectuer, est profondément modifiée dans la loi nouvelle. Nous venons de le voir ; sous l'empire de la législation de 1830, le refus par le propriétaire de se conformer à l'arrêté municipal en faisant disparaître les causes de l'insalubrité, entraînait une contravention. Peine illusoire, il est vrai, si l'on considère que les travaux nécessaires pouvaient entraîner des dépenses fort élevées, et que l'amende, dont le minimum était de 100 francs, pouvait, par l'admission de circonstances atténuantes, être abaissée jusqu'à la somme de 1 franc. Mais la loi avait prévu le cas où cette mauvaise volonté

du propriétaire devenait par trop éclatante. Si rien n'avait été fait dans le délai d'un an, après une première condamnation, la peine de la récidive était encore l'amende, mais une amende qui pouvait s'élever jusqu'au double de la valeur des travaux dont l'exécution était refusée.

Voilà, ce semble, une mesure très sage et propre à concilier le respect des ordres administratifs avec le souci de la liberté individuelle. Elle n'a pas été conservée dans le texte nouveau qui régit la matière. Dans tous les cas où l'arrêté du maire n'a pas été contesté, et où les intéressés, dans le délai imparti, ne se sont pas pliés à ce qu'il prescrivait, ces mêmes intéressés sont traduits devant le tribunal de simple police (art. 14 de la loi), et la décision de ce tribunal autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office aux frais du contrevenant.

Sur cette disposition de la loi du 15 février 1902, deux critiques graves, semble-t-il, peuvent être élevées. La première n'est point signalée par les promoteurs de la loi, aux yeux desquels, d'ailleurs, elle n'aurait eu que très peu d'importance. La seconde a été aperçue, signalée, et nous l'examinerons plus loin,

Nous disons que la première n'a pas été soulevée. Elle porte, en effet, sur une conséquence du texte qui demeure dans l'harmonie la plus complète avec l'économie générale de la loi. Le droit pour l'Administration d'ordonner l'exécution d'office des travaux, suppose pour cette Administration le pouvoir d'indiquer précisément quels travaux

sont nécessaires, et comment il faut les exécuter. C'est la grande satisfaction donnée aux hygiénistes de profession, et la mise à néant de la jurisprudence antérieure. Cette proposition que le maire a, désormais, le droit de prescrire certains travaux, de déterminer certaines mesures à prendre pour prévenir ou faire cesser l'insalubrité des logements, ne résulte pas seulement, comme nous le montrerons, du pouvoir qui leur est conféré d'ordonner l'exécution d'office des travaux, mais encore des termes de l'article 1^{er} de la loi du 15 février 1902 : « Le maire détermine les précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies épidémiques et spécialement les mesures de désinfection ; il détermine les prescriptions destinées à assurer la salubrité de toutes habitations..., etc. »

C'est ainsi que s'exprime l'article 1^{er}, et il est hors de doute qu'il appartient maintenant à l'autorité administrative d'exiger telle ou telle réparation, l'emploi de tel ou tel procédé, et non de tel ou tel autre.

On s'est demandé si on n'allait pas trop loin (1). Le maire poursuivra-t il devant le tribunal de simple police tout habitant qui, pour obéir au vœu de la loi, aurait employé d'autres moyens que ceux prescrits par son arrêté sanitaire ? On s'est défendu de tirer du texte de semblables conclusions. Et pourtant ? Dès lors que le maire va faire exécuter d'office les travaux, il faudra bien

(1) Marcel Trélat, ouvrage cité, p. 11.

lui en laisser le choix, l'appréciation et la direction. Et il reste à savoir si, alors qu'un propriétaire de bonne volonté aura pris des mesures pour parer à l'insalubrité de son immeuble, il n'existera pas encore, pour le maire, le droit de déclarer ces mesures insuffisantes et, prétextant du délai écoulé, de demander au tribunal de simple police le droit de faire exécuter de nouveaux travaux.

A quoi on répond que la loi a laissé peu de place aux fantaisies — avec lesquelles il faut toujours compter — de l'autorité locale. Elle contient des dispositions nettes et précises, des modèles de règlements ont été faits pour l'application de ces dispositions, le maire n'aura qu'à s'y référer. Ne s'écartant pas des prescriptions de ces règlements, il ne risquera point d'outrepasser son droit, de faire un usage abusif de son autorité, et d'exposer ses arrêtés à la censure de la Cour de Cassation ou du Conseil d'État.

Oui, sans doute, mais il n'en est pas moins vrai que l'arrêté peut prescrire des dispositions que ne contient pas le règlement sanitaire (un règlement, si complet qu'il soit, ne peut tout prévoir) et nous rencontrons ici, par conséquent, une extension considérable et très grave des pouvoirs de l'administration.

La seconde critique est si grave que les promoteurs de la loi eux-mêmes n'ont pu s'empêcher de la signaler. Faire exécuter d'office des travaux, suppose les fonds nécessaires pour les payer. Nous entendons bien qu'en dernière analyse c'est le contrevenant qui supportera les

frais. Mais, dans la pratique, comment les choses vont-elles se passer ?

De deux choses l'une. Ou le propriétaire est solvable, et la commune fera, sans risque, l'avance d'une dépense dont le recouvrement sera facile, les travaux une fois achevés ; ou bien il y a des doutes sur la solvabilité du propriétaire. Dans ce cas, la commune pourrait bien ne récupérer qu'avec difficulté les débours qu'elle aurait faits. Le maire, alors, dans la crainte de compromettre les finances communales s'abstiendrait, le plus souvent, de prendre un arrêté dont l'exécution serait, en définitive, onéreuse pour son budget. Tout au moins devrait-il solliciter l'autorisation de son conseil municipal à qui seul il appartient de lui accorder des crédits. Et voilà, à nouveau, le conseil municipal saisi de la question.

L'article 15 de la loi a voulu pourvoir à cette situation.

Il est ainsi conçu : « La dépense résultant de l'exécution des travaux est garantie par un privilège sur les revenus de l'immeuble, qui prend rang après les privilèges énoncés aux articles 2102 et 2103 du Code civil. »

Est-ce là, pour les finances communales, la sécurité absolue ? Nous croyons qu'il ne faut pas accorder trop de confiance à une garantie qui porte uniquement sur les revenus d'immeubles qui, par définition, ne doivent pas être très productifs. Il faut donc en revenir à la proposition énoncée plus haut. Le maire jugera le plus souvent illusoire la garantie que lui accorde l'article 15. Il craindra d'engager des dépenses dont rien ne viendrait plus

tard indemniser la caisse communale, il reculera devant la discussion du conseil municipal, comme par le passé, il s'abstiendra.

*
* *

Voilà ce qu'il nous paraissait intéressant de retenir en ce qui concerne le pouvoir nouveau des maires dans cette loi du 15 janvier 1902. Ne faut-il pas examiner encore, en quelques mots, les questions de compétence qu'elle soulève?

Nous l'avons vu, chemin faisant, le texte détermine pour l'ordinaire la compétence du juge de paix. Dans cette question de compétence se dissimule toute la question des garanties qui restent au droit de propriété. Il n'est pas sans intérêt de suivre l'histoire du projet et de rechercher par quelles phases il a passé. On voit ainsi à quel point les promoteurs de la loi faisaient bon marché de ce droit de propriété, et à quel bouleversement des règles ordinaires de notre droit sur la compétence ils ne craignaient pas d'aboutir.

On se souvient que, sous l'empire de la loi de 1850, la décision du conseil municipal était, conformément aux principes habituels du droit administratif, susceptible d'un recours devant le Conseil de Préfecture et ensuite devant le Conseil d'État. C'était, pour l'intéressé, la certitude rassurante de trois discussions devant des autorités de plus en plus impartiales, de plus en plus éclairées.

Le projet du gouvernement simplifie, pour obtenir une rapidité plus grande dans l'exécution des mesures ordonnées par le maire. C'est devant un juge de paix, comme juge civil en premier et dernier ressort, que seront portés les recours contre l'arrêté du maire. Cette disposition confiait à un tribunal inférieur l'appréciation d'intérêts considérables dépassant souvent et de beaucoup les règles de la compétence ordinaire d'un juge unique. Elle était, pour ces motifs, dangereuse.

Mais la Chambre des députés avait été plus loin encore. Elle avait apprécié les deux systèmes : celui de l'ancienne loi, et l'avait repoussé en raison des longueurs qu'il ne manquait pas d'entraîner ; celui du gouvernement, et l'avait rejeté considérant comme insuffisantes les garanties qu'il offrait aux propriétaires.

En vertu d'une conception singulière, elle avait adopté un principe exorbitant au droit commun, et, résolument, de la Commission sanitaire et du Conseil départemental d'hygiène avait fait des juridictions, l'une de première instance et l'autre d'appel. Ces deux organismes administratifs devenaient de véritables tribunaux chargés de prononcer sur les intérêts les plus graves. Elles devenaient encore, en matière d'hygiène, l'autorité supérieure au maire, maintenant ou annulant ses arrêtés, leur donnant force exécutoire, ou, au contraire, leur refusant toute validité.

On aperçoit aisément les dangers de cette dérogation aux traditions juridiques les mieux établies. Fort heureu-

sement le Sénat recula devant une semblable innovation. Il se montra sur ce point soucieux d'accorder de solides garanties au droit de propriété qui ne manquait point de lui paraître la première victime de la réforme. Il décida que : les recours contre les arrêtés du maire, rendus en la matière, devaient être portés devant la juridiction de droit commun, à savoir devant les juges de paix dans la limite de sa compétence habituelle, devant le tribunal civil lorsque le juge de paix cessait d'être compétent.

Mais comment déterminer cette compétence ? On répondait : par l'évaluation à donner aux travaux. Nous avons montré qu'une pareille évaluation était difficile pour ne pas dire impossible, si on voulait la donner avec quelque précision. La valeur des travaux à engager dans un immeuble est mal appréciée par avance. En matière de construction, l'architecte le plus averti peut avoir des surprises, se heurter à des difficultés dont la solution est coûteuse, et se voir obligé à augmenter dans de grandes proportions les devis qu'il avait préalablement fournis.

Quoi qu'il en soit, le Sénat maintenait le principe de la compétence de droit commun et se bornait à modifier pour la simplifier la procédure de ces sortes d'affaires.

Dans le texte définitif la solution du Sénat fut abandonnée, et c'est devant le Conseil de préfecture que doit être porté le recours contre l'arrêté du maire (article 13) ce qui met aux mains des juridictions administratives le règlement de toutes les questions.

CONCLUSION

Au moment où nous entreprenions cette modeste étude, nous avions l'intention, bien moins d'aborder une question pratique, et de la développer dans la forme d'un commentaire d'une loi récente, que de grouper autour d'une disposition législative nouvelle, un faisceau d'idées et de réflexions qu'inspire à beaucoup de ceux qu'elle intéresse, l'évolution sociale actuelle.

Au vrai, en quoi consiste-t-elle cette évolution ?

Nous avons, chemin faisant, tenté d'esquisser en quelques lignes très brèves, et en plusieurs endroits comment elle nous apparaissait. Qu'on nous permette de préciser ici l'image que nous nous en faisons.

Notre époque est emportée, semble-t-il, vers une tendance très forte. C'est la tendance qu'on peut appeler « socialiste », encore que ce mot n'ait plus d'acception bien précise en notre langue, et qui consiste à considérer l'individu non plus comme un tout mais comme la molécule d'un organisme plus élevé, plus complexe, et en somme plus intéressant. Cette tendance — et c'est précisément la raison de l'obscurité actuelle du mot « socia-

lisme » — se diversifie à l'infini. Les doctrines innombrables qu'elle a fait naître n'ont point été d'accord sur les bornes de la collectivité qu'il faut considérer comme type. Associations professionnelles, ou par classes, groupements géographiques, Etat, réunion d'États, on est allé jusqu'à l'humanité. Mais l'entité, qui a le plus facilement concrétisé la théorie, c'est l'État. Et cela se conçoit aisément, puisqu'il est déjà, par lui-même, un organisme autonome, bien vivant et solidement construit. C'est donc autour de la notion « État » que devait se cristalliser ; avec le plus de facilité, la tendance à quoi nous faisons allusion. De là est né « l'Étatisme » ou absorption des activités individuelles au profit d'un groupement dont les limites étaient tracées par avance.

Les gouvernements, en outre, qui représentent l'Etat, ont trouvé dès l'abord, dans ce phénomène, un merveilleux moyen d'action. Il leur devenait d'autant plus précieux que l'ère des régimes d'autorité, soutenus par la force brutale, semblait définitivement close. En dehors de leur fonction gouvernementale d'où résultait une puissance certes, mais qui allait s'amointrissant, ils ont cherché à absorber toute autre espèce d'influence qui résultait des rapports sociaux. Ils y trouvaient d'ailleurs, pour un temps du moins, un profit. L'État, représenté par ses chefs, s'est donc fait tour à tour, directeur d'établissements de crédit, patron de grandes entreprises industrielles, commerçant, nous venons de voir qu'il tentait de se faire médecin. C'est d'abord tout un peuple d'employés, d'ouvriers, de

commis qui lui sont attachés non plus par les liens seulement qui unissent le citoyen à sa patrie, mais par les liens beaucoup plus étroits qui unissent les employés, ouvriers et commis à celui qui les emploie, et les met vis-à-vis de lui dans une dépendance rigoureuse autant qu'obligatoire.

Des résultats qu'en matière financière peut produire un pareil système, ce n'est point le lieu de discuter ici. On a élevé, à ce sujet, des critiques assez vives, des plaintes qui paraissent assez justifiées. Il est évident qu'à assumer les responsabilités et les risques de tant d'entreprises, on soumet les budgets nationaux à des fluctuations fort aléatoires. Mais qu'importe ! A vrai dire, il n'y a pas de raison théorique pour que les entreprises de l'État ne parviennent pas à lui assurer de gros bénéfices,

Mais, la question se fait plus aiguë, quand on recherche si la notion « État » en temps qu'organisme politique peut se plier à des fonctions purement économiques. C'est ici que s'aperçoit l'antinomie entre les deux conceptions. Si nous nous bornons à l'examen du rôle que doit remplir l'État vis-à-vis des citoyens, il apparaîtra qu'il est avant tout un organisme de régularisation. Il fera sa tâche essentielle d'assurer à chaque individu le maximum de liberté qui sera compatible avec l'ordre public dont il est le gardien. Il sera par essence une force neutre, soutenant chacun dans l'effort qu'il accomplit, si cet effort est conforme au droit ; réprimant au contraire et éliminant les éléments dangereux et nuisibles qui ne

manquent pas de compromettre la marche générale vers le progrès. Voilà, ce semble, un rôle assez vaste. Mais imaginons l'État se développant en tant qu'entité distincte et concurremment avec l'individu qu'il est précisément chargé de protéger ! Faudra-t-il admettre qu'il entre en lutte sur des intérêts particuliers avec ceux dont il a précisément pour mission d'assurer la tranquillité ?

Ainsi posée, la question se résoud d'elle-même. Mais allons plus loin. Nous avons montré l'état industriel ou commerçant. L'industrie ou le commerce ne sont pas les seules branches où se déploie l'activité des hommes. Un de leurs premiers besoins est celui de la sécurité. Pour sa part, l'État devra la leur assurer. Mais où devra s'arrêter son action ?

Le besoin de sécurité s'accroît en raison directe de la civilisation ; en même temps, il devient chaque jour plus complexe. A mesure surtout que l'homme va plus avant dans la connaissance des choses, il se rend compte que son existence, son développement dépendent de causes plus profondes, plus lointaines. Si l'État se donne à tâche d'aller saisir au loin ces causes, de lutter avec celles qui engendrent des conséquences fâcheuses, de provoquer celles qui produisent des effets heureux, on voit trop bien que ses ingérences ne connaîtront plus de limites et que sa fonction deviendra universelle. Mais, dira-t-on, qui donc en viendrait à bout si ce n'est l'État, puisque le labeur auquel nous faisons allusion, suppose des moyens dont dispose une collectivité mais non pas un individu ?

Nous répondrons que les collectivités organisées peuvent se concevoir en dehors de l'État sans cesser d'agir conformément aux lois dont il est chargé d'assurer le respect. A lui confier la mission de parer à tout, on risque d'en faire un monstre absorbant, dispersant ses forces en des tâches qui ne sont plus de son ressort. En un mot, nous croyons que l'État doit être un grand corps aux mouvements simples, se bornant à maintenir un ordre au sein duquel l'individu travaillera, par ses propres moyens, à la satisfaction de ces besoins. Dans notre système, l'État se mouvrait dans un cadre défini et immuable, au lieu que nous le voyons sans cesse briser ce cadre pour étendre son action.

Si nous recherchons maintenant quelles sont les raisons de ce phénomène, nous en apercevons une d'abord qui est le désir du plus grand progrès possible dans le moins de temps possible. Chaque fois que nous voyons la notion État déborder sur l'individu, se substituer à lui, accomplir la tâche qui n'incombe qu'à lui, nous nous trouvons à un stade de l'évolution humaine. L'intelligence a fait un pas, et ce pas il s'agit de le faire faire aux choses. L'esprit a conçu un état meilleur auquel le monde réel, moins prompt que l'esprit, s'élèvera lentement et avec peine. C'est ici que les regards se tournent vers la puissance totale, nous voulons dire l'État. Lui seul donnera l'impulsion nécessaire pour franchir l'étape d'un coup.

Il faut remarquer que ce sentiment général ne procède

point d'une mentalité très énergique, ni très audacieuse. Il y a quelque lâcheté et comme un aveu d'impuissance dans cet abandon de soi-même aux mains d'un auxiliaire trop complaisant. On se découragerait à lutter avec sa seule vigueur intellectuelle et physique, on en appelle plus volontiers à la collectivité organisée.

Mais l'État en lui-même qu'est-il ? Rien autre que la résultante de ces individualités multiples qui clament vers lui. Il ne vaut ni plus ni moins que la somme d'elles toutes, et c'est se leurrer étrangement que de s'en remettre à lui. A prêter trop souvent son appui, il n'est pas douteux qu'il fait perdre à chacun sa propre valeur laquelle ne s'augmente que par l'effort. Des individus trop déshabitués de l'action ne composeront point un État actif, des unités affaiblies ne donneront point un tout vigoureux. C'est pourquoi, le pas franchi, il surviendra un grand malaise, et l'État devenu impuissant et malhabile n'en appellera plus pour l'aider à des forces supérieures, puisque ces forces n'existeront pas.

Le même reproche, d'ailleurs, ne s'applique point, il faut en convenir, aux tendances qui, restant socialistes, ne sont pas, du moins, « étatistes ». Lorsque pour exercer une action commune il faut créer une collectivité, l'organisation de celle-ci suppose un travail individuel considérable. L'individu y trouve, en même temps que le développement de ses facultés personnelles, la satisfaction de besoins qu'il serait incapable de se procurer s'il restait livré à lui-même. C'est pourquoi nous avons cru,

en plusieurs parties de notre étude, pouvoir espérer en ces groupements solides, si fréquents à notre époque en dépit de tout, et qui accomplissent bien mieux que l'État, parce qu'ils sont plus robustes et moins empêchés, les grands efforts d'activité et de travail.

Ces généralités dites, on y trouve aisément la raison pourquoi nous avons entrepris cette étude. Nous avons essayé de montrer comment la tendance socialiste savait tirer profit des circonstances.

Jamais peut-être un siècle n'a plus avancé dans les découvertes scientifiques que celui auquel nous vivons. Jamais non plus un siècle n'avait connu une organisation plus spontanée, plus imprévue, plus surprenante. Aussitôt après la grande Révolution politique de 1879 s'accomplit une grande révolution industrielle. L'humanité, semble-t-il, renouvelle tous ses procédés, change de direction et s'engage dans cette voie de production à outrance. Les méthodes d'autrefois sont abolies. Les capitaux se groupent, le travail s'agglomère, des villes immenses sortent de terre ; attirées par l'espoir d'un gain plus élevé, les populations s'accumulent dans des centres où elles espèrent le trouver. Et pendant que tout cela s'accomplit, dans le temps même que s'affirme un progrès certain, s'en affirme aussi la contre-partie, à savoir : un paupérisme effrayant, avec toutes les tares, toutes les plaies et tous les vices qu'il emporte avec lui. Ainsi rassemblés, les hommes sont plus exposés que jamais. On ne connaît plus, parce qu'on est armé contre eux, les

fléaux à invasion brusque mais momentanée, on connaît au contraire les fléaux à invasion lente, certaine, et qui ne cèdent plus aux vieilles mesures de prophylaxie qui suffisaient autrefois à les éloigner.

Du moins, a-t-on bien vite découvert quels sont ces nouveaux ennemis, où ils naissent et comment on parvient à les vaincre. Malheureusement si le tableau qu'on nous fait de leurs ravages est hideux, les moyens qu'on nous présente pour les combattre sont compliqués, d'usage difficile, presque impossible à mettre en œuvre.

Remarquons que si chaque individu, mieux instruit, prenait lui-même à tâche, dans sa propre sphère, de livrer bataille, il n'est pas douteux qu'il obtiendrait la victoire. Ces petites victoires, multipliées à l'infini, en feraient bien vite une grande. Mais comment l'espérer ? Comment instruire tout le monde et chacun ? Comment compter sur de bonnes volontés isolées ?

Et voici où intervient l'État, avec la formule si volontiers répétée : « Il faut contraindre. » Et c'est ainsi que la plupart des gouvernements modernes ont déposé devant leurs Parlements des projets de loi sur la santé publique et les ont fait voter. On nous objectera que l'État lui-même a grand intérêt à protéger la santé publique. Sa première richesse est, sans contredit, le nombre de ses sujets. Il ne saurait assister, en spectateur indifférent, à la décroissance de la natalité et à l'augmentation de la mortalité.

L'objection est spécieuse. Nous n'avons d'ailleurs

jamais songé à nier le rôle de l'État en ces matières. Il est clair qu'en imposant la vaccination obligatoire, il fait œuvre utile, à condition toutefois qu'il ait les moyens suffisants pour faire exécuter ses prescriptions ; ce qui pourrait encore être discuté. Mais toute la question est de savoir où l'État doit se borner dans son action ; et nous estimerions qu'il est allé trop loin et a dépassé ses attributions, si, déléguant à ses agents locaux des pouvoirs extraordinaires, exorbitants au droit commun, modifiant pour les amoindrir les garanties plus essentielles de notre droit public, il risquait d'entraver la liberté individuelle qui reste le plus magnifique ressort de progrès, pour obtenir un résultat absolument contestable. Et cela serait une erreur dangereuse, bien que le but en puisse être louable.

Or, la loi du 13 février 1902, dans celles de ses dispositions qui ont trait à l'hygiène des habitations et aux pouvoirs des maires relativement à ces habitations, nous paraît avoir consacré un empiètement dangereux et probablement inutile de l'autorité administrative sur le droit de propriété.

Nous avons dit que cet empiètement était dangereux, et nous avons tâché de le montrer. La jurisprudence avait eu à lutter trop souvent contre les abus de pouvoir des maires, pour qu'il ne soit pas permis de supposer que ceux-ci ont des tendances à se montrer excessifs dans les manifestations de leur autorité. Avec sagesse, selon nous, se trouvant entre deux principes, dont l'un, le

principe de la propriété, était consacré par une longue tradition et justifié par des nécessités économiques évidentes, et dont l'autre, le principe de l'action administrative en matière d'hygiène publique, si respectable qu'il soit, était d'une fécondité moins évidente, la Cour de cassation et le Conseil d'État avaient posé des jalons, qui, traçant leurs limites, les sauvegardaient tous deux. Le législateur a donné tort à la jurisprudence, celle-ci s'étant formée au jour le jour, au fur et à mesure qu'étaient apparues les nécessités. Et comme, en dernière analyse, ce sont des hommes éclairés qui la font, elle avait, comme on dit, marché avec son temps. C'est pourquoi elle présentait plus de certitude et avait des bases plus solides qu'une réforme effectuée brusquement, et dont on ne peut prévoir, au moment où on la discute, tous les inconvénients futurs.

Nous avons ajouté que l'effet de cette réforme serait moins considérable qu'on ne se l'imaginait. Il suffit de regarder d'un peu près cette question d'hygiène dans notre législation et dans nos mœurs, pour s'apercevoir que, voulant atteindre la cause directe du mal, on s'est peut-être trompé de chemin. Il n'y a pas grand bien à espérer de l'action administrative aujourd'hui. Nos administrations publiques sont surchargées, et leur tâche est si lourde qu'elles succomberaient à la vouloir exécuter complètement. La loi du 15 février 1902 est assez mal appliquée, aujourd'hui encore. Les recueils de jurisprudence attestent que beaucoup de maires ignorent jus-

qu'à son existence. La Cour de Cassation a dû annuler, dans ces dernières années, plus d'un arrêté visant encore la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres. Nous savons que ce n'est point là une critique. Mais, on ne s'occupait guère d'hygiène ; croit-on qu'on s'en occupera beaucoup davantage dorénavant ? Il n'y a que quelques grandes villes où les services d'hygiène, fonctionnant utilement depuis de longues années déjà, continueront leur labeur. Mais à ceux-là encore, la loi, en ce qui concerne les logements insalubres, n'a pas apporté grand secours. Et pourquoi ? Parce qu'un maire qui voudrait, armé du texte, entreprendre un effort notable, se trouverait en face d'un problème effrayant. Le nombre des logements insalubres, dans une cité importante, dépasse toute imagination, et, si triste que soit cet aveu d'impuissance, il faut compter surtout sur le temps pour faire disparaître les vieilles constructions, et obtenir des immeubles plus sains et plus conformes aux besoins de notre époque.

Le rôle de l'État alors serait-il de se résigner et d'attendre ? Non pas. Son rôle ici, comme ailleurs, serait de vulgariser d'abord les notions élémentaires de l'hygiène.

Écoutons ce que disait, fort justement, M. Monod à l'ouverture du premier Congrès d'hygiène et de salubrité tenu à Paris en 1895 :

« Quand les citoyens seront éclairés sur cette question, « quand ils auront compris que les prescriptions de

« l'hygiène sont la mise en œuvre des lois scientifiques,
« que c'est leur intérêt le plus direct, celui de leur vie,
« de la vie de leurs enfants que sauvegardent les mesures
« d'assainissement, ils interviendront avec énergie. Ils
« se diront qu'il est absurde de mourir plus tôt et en
« plus grand nombre que les habitants des autres pays.
« Alors ce sont les électeurs qui, avant d'élire leurs con-
« seillers municipaux, leur demanderont : Si vous êtes
« nommés, que comptez-vous faire pour assainir la com-
« mune? Ce sont les locataires qui, avant de louer un
« appartement, s'inquiéteront de savoir si la maison est
« salubre, et les propriétaires finiront par trouver avan-
« tage d'obtenir du Bureau d'hygiène de leur ville une
« plaque rassurante telle que celles que délivrent les
« compagnies d'assurances contre l'incendie. »

Voilà la vérité, l'œuvre utile et solide à laquelle l'État peut et doit collaborer, qu'il peut mener à bien, par ses enseignements, par les maîtres qu'il donne aux enfants du pays. Au lieu de la contrainte, on agira par l'émulation, ressort autrement puissant, autrement efficace. Et quand nous parlons d'émulation, c'est concurrence qu'il faudrait dire. Car, si les produits de nos industriels et les articles offerts par nos commerçants vont chaque jour se perfectionnant, c'est sous la seule action de la rivalité dans l'offre et de l'exigence croissante de la demande. De même, les propriétaires qui offriront au public leurs immeubles devront tenir compte du légitime souci qu'il aura de les trouver bien aménagés, conformes aux lois

essentielles de l'hygiène, dont il exigera le respect, parce qu'il les connaîtra mieux.

Il faut reconnaître qu'on a fait beaucoup dans ce sens, tant à l'école qu'à la caserne. Des administrations spéciales ont pris, quand elles l'ont pu, d'heureuses initiatives. Mais il y aurait encore beaucoup à faire. L'État, comme un particulier, possède de vieux immeubles, mal aménagés, dangereux au premier chef pour la santé de ses fonctionnaires qui les occupent. Comme un particulier encore, l'État se trouve en présence d'une énorme difficulté financière, s'il veut démolir et reconstruire. Toujours comme un particulier, il attend, conserve et utilise ses bâtiments. Nous voudrions qu'on fit preuve envers les propriétaires d'une indulgence toute pareille.

Il reste donc que la loi du 15 février 1902 porte une disposition qui étend notablement l'autorité policière des magistrats municipaux. C'est comme une brèche faite dans le droit de propriété, tel que l'avaient établi et conservé des traditions législatives anciennes. C'est pourquoi nous redoutons cette première atteinte et avons essayé d'en montrer à la fois l'intérêt et le danger.

Vu ; Lyon, le 9 juillet 1907.

Le Président de la thèse, Jean APPLETON.

Vu : Lyon, le 22 juillet 1907.

Le Doyen de la Faculté, E. CAILLEMER.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 23 juillet 1907.

Le Recteur de l'Académie, président du Conseil de l'Université,
JOUBIN.

BIBLIOGRAPHIE

Documents parlementaires.

Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi pour la protection de la santé publique et des propositions de M. Lockroy et de MM. Siegfried, Labrousse, etc., par M. Langlet, député, séance du 13 juillet 1892 (Edition des distributions parlementaires).

Rapport de M. Cornil, sénateur, au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, ayant pour objet la protection de la santé publique (séance du 27 décembre 1895. — Édition des distributions parlementaires, 2 vol.)

Rapport de M. Cornil, sénateur. Sénat, 21 janvier 1902.

Documents annexes.

Journal Officiel du 17 décembre 1901, p. 2723.

Journal Officiel des 31 janvier et 5 février 1902, pp. 81 et 115.

Ouvrages.

FILASSIER. — Détermination des pouvoirs publics en matière d'hygiène, Paris 1889.

- P. GAYOT. — La question des logements insalubres et la loi du 15 février 1902. Thèse, Lyon 1905.
- GONNARD. — La dépopulation en France, Lyon 1898.
- JOURDAN. — Législation sur les logements insalubres, Paris, 1892.
- LACASSAGNE. — Précis d'hygiène privée et sociale, Paris 1875.
- LENOIR DE TOURTEAUVILLE. — De la protection de la santé publique, Reims 1903.
- MARTIN et BLUZET. — Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902, Paris 1902.
- MONOD. — La santé publique, Paris 1903.
- P. NIVARD. — Organisation et pouvoirs de l'administration sanitaire en France et en Angleterre en vue d'assurer la salubrité de l'habitation et de lutter contre la propagation des maladies transmissibles, Thèse, Paris 1898.
- M. PESCHAUD. — De l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène publique, Thèse, Paris 1898.
- LÉON SAY. — Le socialisme d'État.
- J. SIMON. — La liberté.
- STRAUSS et FILASSIER. — Loi sur la protection de la santé publique, Paris 1902.
- STUART MILL. — La liberté.
- TAINÉ. — Les origines de la France contemporaine.
- M. TRÉLAT. — La loi du 15 janvier 1902 relative à la protection de la santé publique, Paris 1903.

Revue et périodiques.

Comité consultatif d'hygiène publique de France, t. V, p. 41.

Journal des Economistes, mai 1902.

Lois nouvelles, 1^{er} et 15 mars 1902, Commentaire de la loi du 15 février 1902.

Revue d'hygiène et de police sanitaire, 1902, p. 26.

Revue de Paris, Monod. Articles sur la santé publique, juin 1903.

Revue politique et parlementaire, Commentaire de la loi du
15 février 1902, par M. Strauss, 10 juillet 1902.

Bulletin de la Société de législation comparée.

*Compte rendu des travaux de la Conférence internationale de
Berlin* (Ministère des Affaires étrangères).

Recueil des sommaires, années 1903, 1904, 1905 et 1906.

Dalloz, J. G.

Pandectes françaises.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER. — La législation française relative à l'hygiène des habitations antérieurement à la loi du 15 février 1902.	9
A) Bâtiments à construire.....	12
B) Immeubles bâtis.....	20
C) Logements insalubres	30
CHAPITRE II. — La question de la santé publique à l'étranger...	74
Italie.....	75
Angleterre.....	79
Autriche-Hongrie.....	94
CHAPITRE III. — La loi du 15 février 1902 relative à la protec- tion de la santé publique. Les dispositions relatives à l'hygiène de l'habitation	100
CONCLUSION.....	149
BIBLIOGRAPHIE	163

